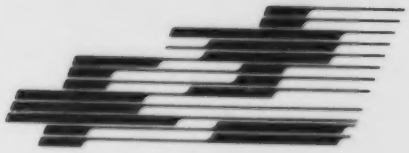


LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1989

90-05761/3

Le contenu de cette publication a été rédigé
par le vérificateur général du Québec

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal — 4e trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-5510-8521-7
ISSN: 0713-3944

© Gouvernement du Québec, 1989

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport à l'Assemblée nationale de l'année financière terminée le 31 mars 1989, conformément à la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01).

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Rhéal Chatelain

Rhéal Chatelain
Novembre 1989

A11
V4
A1
188889
E4.C

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 9

Première partie

Remarques générales 13

1. Le devoir de renseigner l'Assemblée nationale 15
2. La présentation de l'information financière du gouvernement 23

Deuxième partie

Résultats de notre vérification 33

3. La vérification du gouvernement et de ses ministères 37
4. La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement 61
5. La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement 69
6. Ministère de l'Énergie et des Ressources 103
7. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances 119
8. Office des services de garde à l'enfance 145
9. Société de la Place des Arts de Montréal 161
10. Société immobilière du Québec 179
11. Gestion des ressources informatiques 197
12. Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux 225

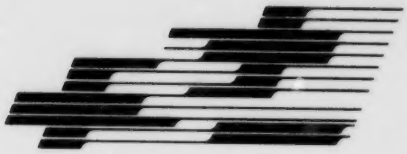
Troisième partie

13. Rapport d'activités du vérificateur général pour l'exercice 1988-1989 251

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 273

II Objectifs généraux du vérificateur général 285



Introduction

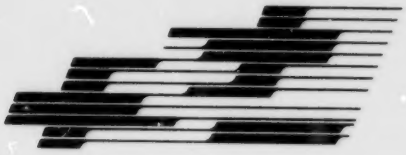
Ce Rapport annuel est produit conformément à la Loi sur le vérificateur général, qui oblige ce dernier à remettre le résultat de sa vérification au président de l'Assemblée nationale « au plus tard le 15 décembre ». Il comprend trois parties:

Dans la première partie, intitulée « Remarques générales », le vérificateur général traite du devoir des administrateurs publics de rendre compte de leur gestion à l'Assemblée nationale. Il discute aussi du droit de regard que lui confie l'Assemblée nationale sur les travaux de vérification effectués par d'autres vérificateurs externes auprès d'organismes et d'entreprises du gouvernement et il revient sur une proposition de loi-cadre visant à favoriser l'exercice du contrôle parlementaire sur ces entités. Il complète cette partie par des considérations sur la qualité de l'information financière du gouvernement.

La deuxième partie expose les résultats de la vérification. Elle rend compte de la vérification du gouvernement et de ses ministères, des fonds spéciaux et des fonds renouvelables. Elle rend compte également de la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement. Cette partie se termine par les résultats de cinq missions de vérification intégrée, d'une étude d'envergure gouvernementale et d'une vérification sur l'utilisation des subventions par certaines entités du réseau de la santé et des services sociaux.

La troisième partie est constituée d'un rapport d'activités du vérificateur général et d'un compte rendu des ressources utilisées par son organisation.

Le rapport du vérificateur général de même que ses observations sur les états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1989 sont présentés dans les Comptes publics.



Première partie

Remarques générales

Table des matières

1. Le devoir de renseigner l'Assemblée nationale 15

Bien informer sur la gestion 15
La vérification législative 16
Le vérificateur général 16
Droit de regard 16
Un cas d'exception 17
La voie de l'imputabilité 18
Étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire 18
Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement 19
L'opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement 19
Les interventions de vérification dans le secteur public 21
Objectifs et nature de ces interventions 21
Les résultats de la vérification 21

2. La présentation de l'information financière du gouvernement 23

Les conventions comptables du gouvernement 23
Les prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 23
a. Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements 24
b. Délimitation du périmètre comptable des gouvernements 25
c. Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements 25
Les dépenses additionnelles 26
L'information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics 27
L'application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général 28
Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 28
a. Projet concernant la comptabilisation des transferts gouvernementaux 28
b. Projet concernant la comptabilisation et la présentation de l'information financière relative aux biens durables des gouvernements 28
c. Prises de position publiées 29
d. Participation du vérificateur général du Québec 29

1. Le devoir de renseigner l'Assemblée nationale

Bien informer sur la gestion

1.1 L'Assemblée nationale dispose d'un pouvoir de surveillance et de contrôle des faits et gestes de l'Administration, c'est-à-dire les ministères et les organismes du gouvernement. Elle leur confie la mise en œuvre des programmes gouvernementaux et leur attribue les crédits nécessaires à cette fin.

1.2 En retour de cette délégation de pouvoirs, l'Assemblée nationale est en droit de s'attendre à des comptes rendus fidèles et complets. L'Administration doit lui démontrer l'utilisation qu'elle a faite des ressources confiées à sa gestion.

1.3 Au cours des quelque dix dernières années, l'on a assisté à un nouveau phénomène en matière de gestion des ressources, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Tous se rappellent amèrement que les ressources peuvent se faire moins abondantes à l'occasion ou même manquer tout simplement. La crise des premières années de la décennie qui prend fin a été le signal d'un « commencement de la sagesse » qui a modifié les comportements des gens d'affaires. Et qui dit gens d'affaires doit dorénavant comprendre les gestionnaires de l'administration publique au même titre que ceux de l'entreprise privée.

1.4 Les administrateurs du secteur privé se demandent, au nom des actionnaires, si les responsables de la gestion ont pris les bonnes décisions et s'ils ont eu recours aux bons moyens pour que le résultat financier obtenu soit le meilleur possible.

1.5 La preuve est faite que le secteur public et le secteur privé ont bien saisi la leçon de la récession. De part et d'autre, on s'est mis à rivaliser d'ingéniosité dans l'art de tirer encore plus de bénéfices des mêmes ressources, voire de faire plus avec moins. L'habitude est maintenant prise de rationaliser au maximum l'octroi et l'utilisation des ressources.

1.6 Quand vient le temps de rendre des comptes, les gestionnaires ne peuvent plus se contenter désormais d'émettre une déclaration d'ordre purement quantitatif. Il ne leur suffit plus de comparer le total des sommes dépensées aux prévisions du début de l'exercice et de tirer entre les deux le signe d'égalité. Même s'il est courant de prétendre que le solde bénéficiaire (« bottom line ») est en tête des préoccupations des gens d'affaires, la dure réalité économique leur a appris que le résultat mathématique ne dit pas tout. Il faut donc l'expliquer.

1.7 Peu importe que l'on se trouve dans le secteur public ou dans le secteur privé, les responsables de la gestion doivent faire la démonstration qu'ils ont dépassé le stade du **faire quelque chose** avec les ressources confiées. Même **bien faire les choses** est en voie de ne plus passer la rampe sur la scène de l'imputabilité. La vraie déclaration qui renseignera de façon satisfaisante en sera une qui puisse répondre aux impératifs de la gestion moderne: est-ce qu'on a fait **ce qu'il fallait faire**? Pour connaître la réponse, on s'attend de la gestion qu'elle ait mis en place le processus d'évaluation permettant de mesurer la performance et l'efficacité.

1.8 Le secteur public n'échappe pas à ce mouvement d'évolution qui fait passer le compte rendu du stade simplement quantitatif au stade également qualitatif. Si la déclaration financière et celle de la conformité des gestes administratifs aux lois, règlements et directives y étaient déjà une pratique établie, on peut noter que le compte rendu s'y étend graduellement jusqu'à la qualité de l'utilisation des ressources.

1.9 Les représentants élus se sont donné des moyens pour s'assurer que le compte rendu de l'Administration contient l'information susceptible de favoriser l'exercice de leur surveillance et de leur contrôle. L'un de ces moyens consiste à attribuer à la vérification législative un champ d'action assez vaste pour couvrir l'ensemble des fonds et autres biens publics. Rien ne doit empêcher ou limiter le droit du législateur d'être informé des actes posés par les responsables de la gestion.

La vérification législative

1.10 La vérification législative est, en pratique, la vérification externe des ministères et organismes du gouvernement et celle de ses entreprises. Elle s'inscrit dans l'exercice du contrôle parlementaire. À un point tel que le législateur pourrait lui-même s'en acquitter, si tel était son désir. Quand il en confie l'exécution à une personne indépendante de l'Administration, il le fait en lui déléguant une partie de ses prérogatives.

1.11 Les entreprises du gouvernement sont une catégorie d'entités distincte de l'Administration parce qu'elles ne sont pas assujetties de la même façon que les ministères et les organismes au vote des crédits de fonctionnement. Là encore, des fonds et autres biens publics sont en jeu et l'obligation de rendre compte existe, quoique d'une façon qui respecte la marge d'autonomie de gestion consentie par le législateur pour faciliter l'atteinte des objectifs particuliers de ces entités.

Le vérificateur général

1.12 En règle générale, la vérification législative est accomplie par le vérificateur général, comme le prescrit la Loi sur le vérificateur général, adoptée en 1985. Le mandat qu'il tient du législateur comprend, dans les ministères et organismes du gouvernement, la vérification financière, la vérification de la conformité et celle des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger les biens et pour assurer l'optimisation des ressources. Dans les entreprises qu'il vérifie, le vérificateur général doit cependant prendre entente avec les conseils d'administration avant de pouvoir étendre la portée de sa vérification jusqu'à l'optimisation des ressources. Dans tous les cas, il communique à l'Assemblée nationale les constatations qui, à son avis, sont d'intérêt pour celle-ci.

1.13 Les lois constitutives de quelques organismes et d'un bon nombre d'entreprises du gouvernement leur permettent de choisir un vérificateur externe autre que le vérificateur général. La vérification externe pratiquée dans ces conditions garde son caractère de vérification législative. Les prérogatives des lois particulières quant à la désignation du vérificateur externe ne doivent pas entraver le droit du législateur d'être informé. Ce droit à l'information est assuré dans la Loi sur le vérificateur général.

Droit de regard

1.14 Le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement qui nomme un autre vérificateur pour s'acquitter de la vérification externe. Le vérificateur général exerce, dans un tel cas, un droit de regard qui vise à sauvegarder les exigences d'imputabilité des entités gouvernementales envers l'Assemblée nationale.

1.15 Tout comme il le fait pour ses constatations découlant de ses propres travaux de vérification auprès des entités gouvernementales, le vérificateur général consigne dans son Rapport annuel, parmi les constatations qui découlent de l'exercice du droit de regard, celles qu'il juge utiles pour l'information de l'Assemblée nationale.

1.16 Les relations privilégiées que le vérificateur général entretient avec l'institution parlementaire par l'intermédiaire de son Rapport annuel nous font voir assez clairement pour quelle raison le législateur a jugé à propos de lui confier le droit de regard sur la vérification externe effectuée par tout autre vérificateur auprès des organismes ou entreprises du gouvernement.

Un cas d'exception

1.17 Au cours de la session de la Législature qui a été ajournée en juin 1989, l'Assemblée nationale a été appelée à adopter le projet de loi 145 sur le curateur public. Le vérificateur général avait alors suggéré deux amendements, dont l'un n'a pas été retenu par le ministre de la Justice, qui présentait le projet de loi. Cet amendement visait à préserver et confirmer l'exercice d'un droit de regard par le vérificateur général sur la vérification des livres et comptes relatifs aux biens sous curatelle administrés par le curateur public.

1.18 En juin 1985, lors de l'étude en Commission parlementaire du projet de loi sur le vérificateur général, adopté peu après, les parlementaires avaient précisément soulevé la question de l'exercice de ce droit de regard par le vérificateur général sur la vérification relative aux biens administrés par le curateur public; ils recommandaient qu'il soit intégralement préservé.

1.19 Le curateur public du temps allégua par la suite qu'il n'était pas un organisme du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général* et que ses livres et comptes échappaient à la portée de la vérification prévue dans cette loi. Ce problème a été réglé par un amendement spécifique au projet de loi 145, suggéré par le vérificateur général et accepté par le ministre de la Justice.

1.20 Par ailleurs, l'autre amendement qui portait sur l'exercice du droit de regard n'a pas été soumis pour discussion lors de l'étude du projet de loi 145; conséquemment, cette question n'a pas été réglée. Le ministre de la Justice était d'avis que les biens sous curatelle étaient des biens privés. Toutefois, ces biens, pour une bonne partie, sont en fait des biens publics ou en voie de le devenir. De plus, qu'il s'agisse de biens publics ou de biens privés, le gouvernement peut, en bout de ligne, être tenu responsable de la gestion qui en est faite par le curateur public. C'est pourquoi il conviendrait que la vérification, effectuée par un vérificateur du secteur privé, des livres et comptes relatifs à la gestion des biens sous curatelle soit assujettie au droit de regard exercé par le vérificateur général.

1.21 Les vérificateurs du secteur privé, lorsqu'ils exécutent un mandat de vérification auprès d'un organisme du gouvernement, ne jouissent pas de l'accès privilégié à l'Assemblée nationale dont dispose le vérificateur général par son Rapport annuel pour l'informer des irrégularités constatées lors de la vérification.

1.22 Il est difficile de concevoir que tant le gouvernement que l'Assemblée nationale ne trouveraient pas intérêt à ce que le droit de regard puisse continuer d'être exercé par le vérificateur général sur la vérification d'une partie essentielle de la gestion du curateur public. Ils renonceraient ainsi à une prérogative de pouvoir être informés dans certaines circonstances.

1.23 Il serait souhaitable que le gouvernement propose, dès que possible, un amendement à la *Loi sur le curateur public* afin de sauvegarder l'exercice du droit de regard par le vérificateur général sur la vérification des livres et comptes relatifs aux biens que le curateur public est chargé d'administrer. Le maintien de cette prérogative permettrait au gouvernement et à l'Assemblée nationale de déceler, le cas échéant, toute défaillance majeure qui pourrait survenir dans l'administration des biens sous curatelle, service que le gouvernement offre à la population et dont il demeure responsable.

La voie de l'imputabilité

1.24 Dans notre régime parlementaire, les fondés de pouvoir doivent normalement rendre compte de leur gestion en respectant la voie de l'imputabilité. Nous avons eu la démonstration de ce qu'il ne fallait pas faire lorsqu'un organisme du gouvernement a pris l'initiative de faire tenir aux médias l'information qu'il n'avait pas cru utile de fournir au vérificateur général. En agissant ainsi, cet organisme a privé l'Assemblée nationale de renseignements susceptibles de l'aider dans l'exercice de sa surveillance des fonds et autres biens publics.

1.25 L'organisme en cause n'a pas vu en pratique l'importance de faire participer pleinement ses dirigeants et ses gestionnaires au bon fonctionnement du processus d'imputabilité devant l'institution parlementaire. Il se peut qu'il ne se soit pas senti lié devant le Parlement par un mandat que le vérificateur général accomplissait sur demande expresse du gouvernement. Si tel était le cas, l'organisme aurait fait des distinctions spécieuses entre le devoir d'imputabilité devant le Parlement et devant le gouvernement. Il aurait dû reconnaître que le vérificateur général rend compte de l'accomplissement de son mandat devant l'institution parlementaire, même quand il s'acquitte d'un mandat qu'il tient du gouvernement.

1.26 Le vérificateur général avait déjà, dans son Rapport annuel de l'an dernier, déploré que l'organisme ne lui ait pas apporté le concours actif de ses dirigeants et des autres responsables de la gestion dans la conclusion de son mandat de vérification. L'organisme a refusé de valider les constatations de la vérification; il n'a pas voulu commenter le bien-fondé des recommandations ni préciser quel suivi il entendait leur donner.

1.27 Au lieu d'engager un débat sur la place publique, le vérificateur général a préféré replacer les choses dans le seul contexte qui lui paraissait convenir dans les circonstances, c'est-à-dire celui de l'imputabilité envers l'Assemblée nationale. Il a donc soulevé la question en commission parlementaire, à l'occasion de la séance au cours de laquelle la Commission du budget et de l'administration a fait l'étude du Rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée nationale.

1.28 Il est à espérer que d'autres entités du secteur public — ministères, organismes ou entreprises du gouvernement, sans distinction — n'adopteront pas une telle ligne de conduite envers la vérification législative. L'Assemblée nationale peut compter que le vérificateur général s'acquittera de son devoir en dénonçant tout manque de coopération qui soit susceptible d'entraver le processus d'imputabilité devant l'institution parlementaire.

Étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire

1.29 La Commission du budget et de l'administration a entendu le vérificateur général le 1er mars 1989 sur son Rapport annuel de 1988 à l'Assemblée nationale. Comme il s'agissait là d'une troisième rencontre en l'espace de trois ans, il y a tout lieu de croire que les représentants élus ont l'intention de s'adonner davantage à l'étude du Rapport annuel.

1.30 Fidèle à l'allégeance qu'ils sont en droit d'attendre de lui, le vérificateur général se tient à la disposition des membres de l'Assemblée nationale pour répondre, en commission parlementaire, à toute question soulevée par son Rapport.

1.31 Cependant, le simple fait d'entendre le vérificateur général est loin d'épuiser les possibilités de ce Rapport comme outil d'information et de contrôle parlementaire. Les représentants élus trouveraient également avantage à faire en sorte que ce document favorise l'exercice de l'imputabilité par les hauts fonctionnaires. En commission parlementaire, ceux-ci auraient l'occasion de faire valoir leurs points de vue sur les conclusions du vérificateur

général et de démontrer, le cas échéant, quelles améliorations ils ont apportées ou entendent apporter à leur gestion. Par le fait même, les parlementaires pourraient exercer un suivi qui revêtirait un aspect positif.

1.32 Aussi digne d'éloges que puisse être le régime de reddition de comptes et de sanction des résultats qui a cours à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, il ne restera jamais qu'un exercice en circuit fermé. Inviter les hauts fonctionnaires à témoigner de leur gestion en commission parlementaire, c'est leur donner la possibilité de se rendre justice en démontrant, à la satisfaction de l'autorité législative, la qualité de leurs gestes administratifs. C'est aussi compléter le cycle de l'imputabilité externe en permettant aux représentants élus d'exercer leur droit d'être informés.

Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement

1.33 La proposition d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement revient depuis de nombreuses années dans le Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale. Depuis 1987, le sujet a été discuté à chacune des réunions au cours desquelles la Commission du budget et de l'administration a entendu le vérificateur général sur son Rapport annuel.

1.34 La loi-cadre que nous proposons vise un modèle d'imputabilité envers l'Assemblée nationale et le gouvernement. Elle devrait d'abord définir les organismes et les entreprises du gouvernement et en faire une classification selon la nature de leurs activités. Cette disposition préciserait les exigences d'imputabilité propres à chaque catégorie d'entités, tout en respectant les caractéristiques propres à chacune.

1.35 La loi-cadre préciserait les modalités de leadership du gouvernement sur la fonction direction des entités qui en relèvent, pour assurer ainsi l'exercice des contrôles a priori. Elle regrouperait aussi les contrôles fondamentaux a posteriori en matière de reddition de comptes.

1.36 Une telle loi serait de portée générale et ne se substituerait pas aux lois particulières. Seuls les contrôles pertinents à chacune des entités, et qui ne seraient pas déjà prévus dans la loi-cadre, devraient alors être précisés dans les différentes lois constitutives.

1.37 Nous revenons sur cette proposition de loi-cadre dans la partie de ce Rapport où sont présentés les résultats de notre vérification des organismes et des entreprises du gouvernement.

L'opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement

1.38 Le vérificateur général est appelé à se prononcer sur la valeur qu'il faut accorder aux états financiers du gouvernement. Il s'acquitte de cette obligation en s'inspirant des normes de vérification généralement reconnues, et nommément celles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes précisent l'étendue du travail professionnel et le soin qui doit y être apporté.

1.39 Il est important de bien saisir la portée de l'opinion du vérificateur général. Elle ne saurait constituer une garantie absolue de la valeur intrinsèque des comptes publics qui sont préparés par le gouvernement et soumis à la vérification indépendante.

1.40 Les normes de la vérification professionnelle ne constituent pas un carcan qui viendrait entraver la saine utilisation des ressources. Le jugement professionnel du

vérificateur intervient pour lui indiquer dans quelle mesure il peut se satisfaire de la preuve accumulée au cours de son travail pour acquérir un degré raisonnable de confiance dans la fidélité des états financiers.

1.41 Il est donc à la fois admis et utile en vérification d'exercer librement son choix parmi les procédés qui s'offrent au vérificateur pour se former une opinion valable. Les sondages sont du nombre. C'est pourquoi le public utilisateur des états financiers ne doit pas se surprendre de lire, dans le texte du rapport du vérificateur, qu'il a eu recours aux sondages et autres procédés jugés par lui nécessaires dans les circonstances.

1.42 En temps normal, une vérification périodique ne vise pas en premier lieu à déceler les opérations frauduleuses. Si tel était son objectif au point de départ, on comprendrait la nécessité d'un examen détaillé des transactions.

1.43 En dehors de cette situation exceptionnelle que nous venons d'évoquer, il est opportun de se rappeler le sens de la démarche du vérificateur. Il cherche à se convaincre de la fidélité des états financiers soumis à son examen, bien plus qu'à tirer une conclusion inattaquable sous tous les rapports.

1.44 Son expérience et le soin qu'il apporte à l'exécution de ses travaux ne pourraient, par exemple, assurer à tout coup au vérificateur qu'il puisse déceler une défaillance quelconque dans le roulement, ordinairement bien rodé, de la machine administrative. Demander au vérificateur de garantir l'étanchéité du contrôle interne, cela reviendrait à lui signifier des attentes irréalistes. La perfection n'est pas non plus du monde de la vérification.

1.45 L'application des procédés auxquels le vérificateur fait allusion dans son rapport est le fruit d'une prise de décision. En effet, il doit déterminer quel prix il est prêt à payer pour se faire une opinion. Acquérir la plus haute conviction possible peut absorber beaucoup de ressources et l'expérience démontre qu'en temps normal un degré de confiance raisonnable peut suffire.

1.46 Le degré ou niveau de confiance s'exprime en pourcentage. Le jour n'est pas tellement loin où le rapport du vérificateur dira en toutes lettres qu'il situe son niveau de confiance global à un pourcentage donné, habituellement entre 95 % et 99 %.

1.47 Le niveau de confiance en vérification correspond au degré raisonnable de certitude de détecter, si elles existent, des erreurs monétaires importantes dans les états financiers. La juste interprétation de ce premier pôle mathématique exige cependant, en contrepartie, la présence d'un autre pôle, celui de l'importance relative.

1.48 Le vérificateur se fixe une limite à partir de laquelle il considère que l'erreur est de conséquence. Cette limite s'exprime en valeur financière, par exemple x millions de dollars. Ainsi, en prenant comme exemple un niveau de confiance de 95 %, un tel pourcentage signifierait que le vérificateur est à 95 % confiant que le maximum d'erreurs possible dans les états financiers n'excède pas l'importance relative, c'est-à-dire x millions de dollars.

1.49 La communication des renseignements sur le niveau de confiance global et sur l'importance relative est une pratique qui a tendance à se généraliser au Canada et aux États-Unis. Nous avons pensé qu'il était à propos d'y préparer déjà le public utilisateur des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises, en prévision du jour où cette information sera transmise de façon formelle dans le rapport du vérificateur.

Les interventions de vérification dans le secteur public

Objectifs et nature de ces interventions

1.50 Au Québec, le mandat du vérificateur général embrasse les trois aspects suivants : la vérification financière, celle de la conformité aux autorisations législatives et celle d'optimisation des ressources.

1.51 La vérification financière vise à exprimer une opinion sur les états financiers, quant à la fidélité de leur présentation et à leur conformité à des règles ou des conventions comptables appropriées et dûment énoncées. La vérification de la conformité aux autorisations législatives s'assure que les opérations se sont effectuées dans le respect des lois, règlements, politiques et directives qui leur sont pertinents. La vérification d'optimisation des ressources a pour objet de déterminer jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec un souci suffisant d'économie, d'efficience et d'efficacité. Elle permet également d'identifier la présence et le respect des liens de responsabilité ainsi que des pratiques de reddition de comptes.

1.52 L'intervention de vérification financière se pratique annuellement et celle de vérification de la conformité, de façon cyclique, auprès de toutes les entités gouvernementales. La vérification d'optimisation des ressources s'accomplit elle aussi de façon cyclique auprès des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement, bien que dans le cas de ces dernières, les administrateurs aient, envers ce type d'intervention, une obligation plus morale que juridique.

1.53 Depuis pareil élargissement du mandat du vérificateur général, il est inévitable que la publication des résultats de la vérification dans son Rapport annuel bouscule des habitudes établies. Le législateur peut en savoir plus long sur la qualité de la gestion, grâce notamment aux observations retenues de la vérification d'optimisation des ressources. Le vérificateur a le défi d'affiner son jugement, de nuancer ses propos, d'apporter l'éclairage qui convient à la juste compréhension du fait humain que constitue l'acte de gérer. On dépasse largement ici le maniement du fait comptable.

Les résultats de la vérification

1.54 On trouvera dans le présent Rapport annuel à l'Assemblée nationale les résultats de travaux de vérification effectués dans des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement. La Loi sur le vérificateur général permet à celui-ci de faire appel à son jugement professionnel dans le choix du contenu de son Rapport. Il a la latitude nécessaire quant à la publication des constatations provenant de ses propres travaux et de celles qui découlent de son exercice du droit de regard. Pour citer la loi, il peut signaler « tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale ».

1.55 Dans le choix des sujets susceptibles d'intérêt pour l'Assemblée nationale, certains facteurs peuvent être pris en considération. Par exemple, la publication d'une déficience mineure sous l'aspect de la valeur monétaire peut devenir importante sous celui de la valeur exemplaire, surtout s'il arrive que la lacune constatée a un caractère répétitif. Dans la même veine, certaines observations prises isolément peuvent sembler d'intérêt secondaire si l'on oublie que le vérificateur général les reprend d'année en année sans que les correctifs appropriés y soient apportés. Également, toute opération non conforme à la loi revêt une importance particulière du fait qu'elle témoigne d'un non-respect de la volonté du Parlement.

1.56 Il y a danger que le Rapport annuel présente un aspect purement négatif, voire démoralisateur. Le lecteur non averti pourrait en conclure que rien ne va plus dans la gestion du secteur public. Avant de succomber à la tentation d'attribuer un quelconque « prix citron », il importe peut-être de se rappeler que le mandat confié au vérificateur général, si l'on s'en rapporte à l'article 26 de la loi qui institue la vérification législative, exige que celui-ci fasse porter ses interventions sur les divers aspects de la gestion du secteur public de manière à lui permettre « de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard. ».

1.57 Ce n'est pas une mince tâche pour le vérificateur général que de préparer un document qui rende pleinement justice aux entités vérifiées. En attirant l'attention, comme l'exige son devoir professionnel, sur les manquements de la gestion, il risque de publier un texte qui projette fâcheusement une image plutôt négative. S'il y consacrait plus de ressources que celles dont il peut raisonnablement disposer, il pourrait s'attacher à présenter un rapport qui chercherait davantage à identifier des points forts pour faire contrepoids, en quelque sorte, aux points faibles de la gestion gouvernementale.

1.58 Nous faisons donc appel au lecteur pour qu'il s'efforce de replacer les diverses constatations dans leur contexte. Nous sommes confiants qu'il se retiendra de condamner trop facilement les entités vérifiées. Bref, il ne faudrait pas conclure de la gestion d'une organisation gouvernementale qu'elle est déficiente à tous les égards par le simple fait qu'un rapport de vérification renferme des constatations accablantes sous tel ou tel aspect.

2. La présentation de l'information financière du gouvernement

2.1 Notre rapport et nos observations sur les états financiers du gouvernement apparaissent au volume I des Comptes publics. Dans cette partie du présent Rapport, en plus de reprendre certaines de ces observations, nous formulons d'autres commentaires et d'autres recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement. Les modifications proposées, qui visent l'amélioration de la présentation de l'information dans les états financiers, devraient favoriser une meilleure compréhension de l'état des finances du gouvernement et des résultats de ses opérations par le lecteur des états financiers.

2.2 Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons plus particulièrement des conventions comptables du gouvernement, de certaines prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agrées (I.C.C.A.), des dépenses additionnelles portées aux livres du gouvernement au cours des deux dernières années, de l'information financière publiée en supplément aux Comptes publics, de l'application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général et des travaux de l'I.C.C.A.

Les conventions comptables du gouvernement

2.3 Le Conseil du trésor a procédé à une réforme importante des conventions comptables au cours des dernières années.

2.4 Ces conventions comptables modifiées assurent une présentation plus fidèle et plus complète de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses opérations. Une refonte du texte des conventions comptables, effectuée en 1987, en rend aussi la description plus claire et plus succincte.

2.5 Le vérificateur général a signifié son appui à ces modifications qui corrigent certaines lacunes signalées au cours des années antérieures dans son Rapport annuel et dans son rapport et ses observations sur les états financiers du gouvernement. D'autres améliorations importantes se font encore attendre, notamment sous certains aspects soulevés dans les prises de position de l'I.C.C.A.

Les prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

2.6 Lorsqu'il propose des améliorations à la présentation de l'information financière du gouvernement, le vérificateur général s'inspire des recommandations des organismes de normalisation de la profession comptable. Il s'appuie, entre autres, sur celles du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'I.C.C.A.

2.7 Le mandat de ce Comité, institué en 1981, comprend l'étude des questions relatives à la théorie et à la pratique de la comptabilité et de la vérification dans les organismes du secteur public et la publication, de sa propre initiative, des prises de position qu'il juge être dans le meilleur intérêt du public.

2.8 Le Comité n'a aucune autorité coercitive pour imposer aux gouvernements le respect des recommandations qu'il énonce dans ses prises de position. Cependant, on constate généralement chez les gouvernements, leurs comptables et leurs vérificateurs, la volonté de se conformer à ses recommandations.

a. Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements

2.9 En 1986, le Comité a publié une prise de position sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. Les 35 recommandations qui y sont formulées traitent principalement de ce qui suit:

— Les principes généraux de présentation de l'information financière dans les états financiers; ces derniers doivent communiquer à l'intérieur d'un délai encore utile aux utilisateurs une information pertinente, fiable, clairement exposée et s'appuyant sur une application continue et uniforme des normes;

— La présentation de l'état des finances du gouvernement en termes de passif et d'actif en fin d'année financière, de façon à pouvoir établir si la situation financière s'améliore ou se détériore;

— L'indication de la provenance, de la répartition et de l'utilisation des ressources financières gérées par le gouvernement au cours de l'année financière;

— La nécessité de comparer les résultats prévus avec les résultats réels et de rendre compte de la conformité aux autorisations législatives.

2.10 Le gouvernement n'applique pas intégralement toutes les recommandations du Comité dans la présentation des états financiers. On pourra le constater par les exemples suivants:

— Le gouvernement ne comptabilise qu'une partie de ses obligations envers les régimes de retraite sauf pour le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) pour lequel les obligations du gouvernement sont entièrement inscrites. La partie non inscrite du passif des régimes de retraite autres que le RREGOP devrait être comptabilisée dans les livres du gouvernement, au lieu d'être seulement divulguée par voie de note complémentaire aux états financiers; en effet, les obligations qui découlent de ces régimes constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes. Le fait de ne pas comptabiliser toutes les obligations envers les régimes de retraite a pour conséquence que le déficit annuel des opérations budgétaires est sous-évalué.

— Les Comptes publics qui comprennent, entre autres, les états financiers du gouvernement ne sont, depuis plusieurs années, déposés à l'Assemblée nationale que vers la mi-décembre, dans les derniers jours avant l'ajournement de la session d'automne. La publication des états financiers à une date aussi éloignée de la fin de l'année financière n'est pas de nature à en assurer toute l'utilité.

— Certaines dépenses sont inscrites directement en diminution des revenus, suivant en cela les prescriptions prévues des lois concernées pour le paiement de ces dépenses. Bien que les résultats des opérations budgétaires ne soient pas modifiés par cette façon de procéder, celle-ci affecte à la baisse le montant des revenus et ne divulgue pas le montant brut des dépenses aux états financiers.

— L'état des revenus et dépenses présente une comparaison des résultats réels d'une année financière à l'autre mais ne fait aucune comparaison avec les résultats prévus apparaissant au Livre des crédits et au Discours sur le budget. Bien que cette comparaison soit disponible dans d'autres documents budgétaires, elle devrait faire partie des états financiers.

2.11 Le gouvernement doit poursuivre ses efforts en vue de se conformer aux recommandations du Comité sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. C'est à cette condition que les états financiers du gouvernement répondront le mieux aux besoins des utilisateurs.

b. Délimitation du périmètre comptable des gouvernements

2.12 Selon le Comité, en plus de représenter les activités et les ressources financières dont un gouvernement est directement responsable, l'entité comptable du gouvernement doit comprendre celles de tous « ... les organismes qui ont à rendre compte de la gestion de leurs activités et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement au corps législatif, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous le contrôle de celui-ci. »

2.13 Différents traitements comptables sont recommandés, suivant la nature et l'objet de ces « organismes », pour en arriver à une information financière globale prenant en compte ces entités dans les états financiers du gouvernement.

2.14 Les états financiers du gouvernement du Québec ne fournissent pas un compte rendu complet de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles de ses organismes et ses entreprises. Notamment, ils n'intègrent pas les données financières des organismes et des entreprises accomplissant des activités à caractère gouvernemental ainsi que les données des fonds spéciaux à l'exception du Fonds des services de santé. Pour ce qui est des fonds en fiducie administrés par le gouvernement, ses organismes et ses entreprises, les états financiers ne présentent pas la description ainsi qu'un sommaire de leurs soldes par voie de note ou de tableau aux états financiers.

2.15 Depuis quelques années, le gouvernement a fait des efforts pour préciser son entité comptable en la définissant dans ses conventions comptables et en indiquant, dans des annexes aux notes complémentaires, les entités qui sont incluses aux états financiers et celles qui en sont exclues. De plus, il comptabilise sa participation aux résultats annuels des entreprises dans lesquelles il détient des placements en actions. Ces mesures concourent à une information plus représentative du périmètre comptable du gouvernement.

2.16 Le gouvernement doit poursuivre ses efforts afin de fournir un compte rendu plus complet de ses activités financières.

c. Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements

2.17 Le Comité a publié, en novembre 1988, une prise de position sur la comptabilisation des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements.

2.18 Cette prise de position contient des recommandations principalement sur les sujets suivants:

— La présentation des charges de retraite et du passif envers les régimes de retraite ainsi que la façon de les déterminer;

— La méthode d'évaluation actuarielle pour répartir les coûts des prestations de retraite, la fréquence selon laquelle les évaluations actuarielles doivent être effectuées et les caractéristiques que doivent comporter les hypothèses utilisées dans ces évaluations;

— Le traitement comptable à accorder au montant non comptabilisé de la dette au titre des régimes de retraite au moment de la mise en application des recommandations du Comité;

— Les informations complémentaires à fournir en note aux états financiers.

2.19 La convention comptable sur la comptabilisation des régimes de retraite, dans les états financiers du gouvernement du Québec, mentionne que les contributions dues à titre d'employeur par le gouvernement incluent l'amortissement du passif non inscrit des régimes de retraite autres que le RREGOP. Depuis plusieurs années, le vérificateur général rapporte que ce passif, composé essentiellement de la non-comptabilisation par le gouvernement, jusqu'en 1979, de sa contribution d'employeur et des intérêts afférents, n'est pas véritablement amorti. La méthode d'inscription de ce passif n'est pas appropriée car l'amortissement annuel porté aux dépenses du gouvernement est inférieur au coût annuel en intérêts calculé sur le solde non inscrit de ce passif et ce, malgré l'amortissement additionnel imputé aux livres du gouvernement au cours des deux dernières années.

2.20 Dans son rapport et ses observations sur les états financiers du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 1989, le vérificateur général formule de nouveau une restriction et des commentaires sur l'inscription des obligations du gouvernement envers les différents régimes de retraite. Il indique, entre autres, que des mesures devraient être prises pour compléter l'inscription des obligations du gouvernement envers les régimes de retraite, puisque les obligations qui découlent de ces régimes constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes.

2.21 Bien que cette prise de position ne contienne pas de date spécifique pour sa mise en application, celle-ci favoriserait une meilleure présentation de l'information financière du gouvernement. Le vérificateur général recommande donc de nouveau au gouvernement de redresser ses pratiques comptables dans le sens proposé, en comptabilisant et en portant à ses états financiers la partie non inscrite du passif des régimes de retraite autres que le RREGOP.

Les dépenses additionnelles

2.22 Le gouvernement a imputé « par anticipation » des dépenses de 849 M$ en 1987-1988 et de 636 M$ en 1988-1989, normalement imputables aux années subséquentes. Ces dépenses additionnelles, pour les deux années financières, sont représentées par de l'amortissement accéléré du passif non inscrit des régimes de retraite autres que le RREGOP, des prestations anticipées d'aide sociale et de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris ainsi que, en 1988-1989, des contributions additionnelles à des fonds d'amortissement afférents à des emprunts des commissions scolaires et institutions d'enseignement.

2.23 L'amortissement accéléré du passif non inscrit des régimes de retraite ne respecte pas la convention comptable du gouvernement selon laquelle le passif actuariel non inscrit de tous les régimes autres que le RREGOP est amorti sur une période de 50 ans à compter de l'année financière 1979-1980.

2.24 Le tableau suivant montre l'effet net de ces dépenses additionnelles sur le déficit des opérations budgétaires de 1987-1988 et de 1988-1989.

Effet net sur le déficit annuel des opérations budgétaires de l'inscription des dépenses additionnelles

	1987-1988	1988-1989
	(en millions $)	
Dépenses additionnelles 1987-1988	849	(691)
Dépenses additionnelles 1988-1989		636
Incidence sur la dépense d'intérêts relative aux régimes de retraite		66
Augmentation du déficit annuel des opérations budgétaires	**849**	**11**

2.25 Ces opérations comptables, quoique faites à l'intérieur des règles de la Loi sur l'administration financière, ont eu pour effet de modifier d'une manière ponctuelle les résultats des deux dernières années financières. Elles auront également un effet sur les résultats de 1989-1990.

2.26 L'anticipation de ces dépenses additionnelles compromet la comparabilité des états financiers; elle nuit donc à la compréhension de l'évolution du déficit des opérations budgétaires d'une année financière à l'autre. Cet ajustement des dépenses et du déficit annuel des opérations budgétaires ne constitue pas une représentation appropriée de la continuité des opérations financières du gouvernement.

2.27 Pour le lecteur des états financiers, il devient donc difficile d'apprécier l'imputabilité du gouvernement par la lecture des états financiers.

L'information financière publiée par le gouvernement en supplément aux Comptes publics

2.28 Plusieurs documents d'information financière sont déposés, devant l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire, par les organismes publics et les organismes et entreprises du gouvernement. Le ministère des Finances publie de façon régulière certains documents financiers servant à informer les membres de l'Assemblée nationale et, entre autres, les investisseurs. Parmi les documents financiers publiés par ce ministère, le vérificateur général a examiné la brochure « Rapport financier 1987-1988 », déposée à l'Assemblée nationale le 20 décembre 1988.

2.29 Cette brochure est un sommaire des renseignements financiers publiés dans les Comptes publics, y compris certains états financiers du gouvernement qualifiés d'une mention à l'effet qu'ils sont non vérifiés. Elle contient, de plus, certaines statistiques financières des dernières années.

2.30 Les états financiers du gouvernement constituent un outil de reddition de comptes et acquièrent toute leur crédibilité lorsqu'ils sont accompagnés du rapport du vérificateur général.

2.31 Compte tenu que cette brochure est plus largement diffusée que les Comptes publics et vu que parmi les informations présentées dans ses tableaux on retrouve certains états financiers du gouvernement, il serait préférable d'y joindre le rapport du vérificateur général sur ces mêmes états. Cette présentation permettrait d'informer le lecteur des restrictions et des commentaires du vérificateur général afférents à ces états et sur leur conformité à des conventions comptables appropriées.

L'application de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général

2.32 Le deuxième alinéa de l'article 43 de la Loi sur le vérificateur général invite ce dernier à faire, dans son Rapport annuel à l'Assemblée nationale, des commentaires qu'il juge appropriés sur la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions de dépenses et les comptes publics. Il s'agit de documents déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

2.33 L'information financière constitue un outil essentiel pour les parlementaires. Pour eux, c'est souvent le premier et le seul moyen plus facilement accessible et disponible pour s'acquitter de leur rôle de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics. Cette information, présentée de façon uniformisée et condensée, se doit donc d'être pertinente et utile.

2.34 Le vérificateur général entreprendra en profondeur, au cours de la prochaine année, l'examen critique de la qualité de l'information financière présentée dans ces documents, en commençant par le Livre des crédits. Son objectif est de s'assurer, notamment, que cette information est pertinente, complète et produite en temps opportun.

Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

2.35 Au cours de la dernière année, les principaux travaux du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'I.C.C.A. ont porté sur les sujets suivants:

a. Projet concernant la comptabilisation des transferts gouvernementaux

2.36 Le Comité est à définir les transferts effectués par les gouvernements et à identifier leurs caractéristiques. Ce projet doit également fournir des recommandations sur la manière de les comptabiliser. Il faudrait en venir à ce que les gouvernements récepteurs reconnaissent les revenus provenant de ces transferts au cours du même exercice que celui de la reconnaissance des dépenses par les gouvernements émetteurs.

b. Projet concernant la comptabilisation et la présentation de l'information financière relative aux biens durables des gouvernements

2.37 Un groupe de recherche a été constitué par l'I.C.C.A. pour examiner l'approche à retenir dans la comptabilisation des biens durables des gouvernements et dans la présentation de l'information afférente aux états financiers. Ce groupe prévoit publier le résultat de sa recherche avant la fin de la présente année. L'I.C.C.A. s'en remettra ensuite à son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, qui décidera de l'opportunité d'élaborer une prise de position.

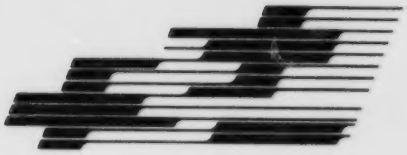
c. Prises de position publiées

2.38 Le Comité a publié, depuis notre dernier Rapport, deux prises de position que nous avons commentées antérieurement. Elles portent sur les sujets suivants:

- Délimitation du périmètre comptable des gouvernements;
- Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements.

d. Participation du vérificateur général du Québec

2.39 Le vérificateur général appuie les travaux de l'I.C.C.A. en commentant les versions préliminaires et définitives des exposés-sondages publiés par le Comité et, à l'occasion, en contribuant à la révision des travaux de ses comités de recherche.



Deuxième partie

Résultats de notre vérification

Conformément à la Loi sur le vérificateur général, nous soumettons dans cette partie du Rapport, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités et les déficiences que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées.

Cette partie comprend des remarques et commentaires sur:

- La vérification du gouvernement et de ses ministères;
- La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement;
- La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement;
- Les vérifications intégrées effectuées auprès du ministère et des organismes suivants:
  - Ministère de l'Énergie et des Ressources — phase 2;
  - Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances;
  - Office des services de garde à l'enfance;
  - Société de la Place des Arts de Montréal;
  - Société immobilière du Québec.
- La vérification d'envergure gouvernementale sur la gestion des ressources informatiques, qui s'est poursuivie pour une deuxième année.
- La vérification de l'utilisation des subventions par certaines entités du réseau de la santé et des services sociaux.

De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des entités ayant fait l'objet de notre vérification, afin d'obtenir leur point de vue et de le consigner dans notre Rapport lorsqu'il a été possible de le faire.

Nous avons obtenu tous les renseignements, rapports et explications demandés dans l'exercice de notre mandat et nous remercions les gestionnaires et les employés de leur concours.

Remarques et commentaires

La vérification du gouvernement et de ses ministères

3. La vérification du gouvernement et de ses ministères

Table des matières

Mandat et portée de la vérification 39

Remarques et commentaires

Affaires municipales 40

Respect des modalités des versements de compensations 40

Éducation 41

Enseignement primaire et secondaire public 41

a. Correction des données relatives au système « Personnel des commissions scolaires » 41

b. Informations sur les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage 41

Contrôles en milieu informatique 41

a. Protection des équipements dans la salle d'ordinateurs 41

b. Répartition des tâches 42

Enseignement supérieur et Science 43

Production des rapports financiers des organismes subventionnés 43

Justice 44

Bureau juridique du code de la sécurité routière 44

Perception des amendes et des frais 44

Main-d'œuvre et Sécurité du revenu 47

Versement des prestations d'aide sociale 47

Trop-versés d'aide sociale 48

Assistance-maladie 49

Revenu 51

Conciliation des sommes perçues pour d'autres entités 51

Processus de cotisation des déclarations de revenus des particuliers 51

Accréditation des organismes de charité 53

Processus de vérification « a posteriori » 54

Accès aux ressources informatiques 55

a. Accès aux fichiers de données, programmes d'application et paramètres d'exploitation 55

b. Accès à des commandes stratégiques 56

Mandat et portée de la vérification

3.1 La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 et 26 la portée de la vérification du gouvernement et de ses ministères.

3.2 Cette vérification comporte la vérification financière et celle de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives. Elle comporte également la vérification d'optimisation des ressources qui, au cours de l'année, a été effectuée auprès d'un ministère en particulier et dont les résultats sont présentés plus loin dans une section distincte de ce Rapport.

3.3 La vérification du gouvernement et de ses ministères s'effectue conformément aux normes de vérification généralement reconnues et comporte, par conséquent, les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

Affaires municipales

Respect des modalités des versements de compensations

3.4 Le Règlement sur la participation gouvernementale au financement des corporations municipales précise les modalités des versements de compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles du gouvernement et pour ceux des réseaux des affaires sociales et de l'éducation.

3.5 Le ministère doit payer, après vérification, la somme demandée par une municipalité au moyen de versements dont les montants et les échéances sont déterminés par ce règlement. Un versement effectué après échéance porte intérêt à compter du premier jour de retard.

3.6 Plusieurs versements ont été effectués après les dates limites prévues au règlement et le ministère n'a pas versé l'intérêt.

3.7 Parmi les municipalités où des versements étaient en retard, nous en avons choisi 56 au hasard et, pour ces cas, la somme des intérêts non payés par le ministère était de 62 000 $ et le retard moyen, de 51 jours.

3.8 Le ministère devrait s'assurer que les versements de compensations tenant lieu de taxes respectent les modalités prévues au règlement.

Commentaire du ministère: « *Les retards constatés dans le paiement des compensations sont dus à deux causes principales:*

1. *La première provient du fait que nous avons dû, au cours de l'exercice, modifier les engagements budgétaires originaux suite à la réception de demandes supplémentaires dont les montants étaient plus élevés que prévu.*

Les procédures administratives nécessaires aux corrections ont engendré ces retards...

2. *La deuxième cause des retards concerne l'utilisation par le service des programmes de compensation du taux global de taxation validé par la Direction générale de l'administration financière.*

Bien que les dispositions réglementaires nous permettent d'effectuer le paiement des compensations sans que le taux global de taxation soit validé, nous devrons, pour plus ou moins 300 corporations municipales, effectuer une quatrième intervention au dossier (versement supplémentaire ou création d'un compte à recevoir).

...Dorénavant, les compensations seront calculées avec le taux global de taxation apparaissant au rapport financier, lorsque le taux global de taxation validé par la Direction générale de l'administration financière n'est pas disponible.

Des arrangements ont été pris avec la Direction générale de l'administration financière afin que pour les 172 plus importantes municipalités, dont la demande est supérieure à plus ou moins 100 000 $ (95 % du budget), elle nous produise le taux global de taxation validé dans les 60 jours suivant la réception du rapport financier.

En ce qui regarde les autres municipalités, la Direction générale de l'administration financière tentera, dans la mesure du possible, de valider le plus grand nombre de taux globaux de taxation dans les 60 jours suivant la réception du rapport financier.

Cette proposition démontre clairement la volonté du ministère de solutionner ce problème. Le bilan de l'exercice financier 1989-1990 nous indiquera si le correctif a été adéquat. »

Éducation

Enseignement primaire et secondaire public

a. Correction des données relatives au système « Personnel des commissions scolaires »

3.9 Le système « Personnel des commissions scolaires » (PERCOS) traite le recensement annuel du personnel. Lorsque des données transmises par les commissions scolaires sont rejetées par ce système, le ministère communique avec elles, la plupart du temps verbalement, pour s'enquérir des corrections à effectuer sans exiger par la suite de confirmation écrite. Comme ces renseignements peuvent affecter les subventions qui leur sont accordées par le ministère, il est important d'obtenir des commissions scolaires les documents confirmant l'exactitude et l'autorisation de ces données.

3.10 Le ministère devrait obtenir par écrit, des commissions scolaires, l'autorisation de toute correction des données au système « Personnel des commissions scolaires » (PERCOS).

Commentaire du ministère: « *Le système* PERCOS II *actuellement en développement a déjà pris cette recommandation en compte. Nous prévoyons demander au directeur général de la commission scolaire de confirmer la validité du contenu de notre banque d'informations après tous les traitements effectués.* »

b. Informations sur les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage

3.11 Les commissions scolaires transmettent au ministère, annuellement, des renseignements sur les élèves fréquentant leurs établissements. Ces informations permettent de connaître, entre autres, le nombre total d'élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage et servent au calcul des allocations versées aux commissions scolaires.

3.12 De plus, les commissions scolaires doivent fournir des données pour chaque élève inscrit dans leurs établissements au 30 septembre, mais elles n'identifient pas ceux qui présentent des difficultés d'adaptation et d'apprentissage. Ce renseignement permettrait au ministère de corroborer les informations servant au calcul des allocations.

3.13 Le ministère devrait s'assurer de l'exactitude des données sur les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage inscrits au 30 septembre.

Commentaire du ministère: « *À compter de septembre* 1989, *les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage seront déclarés individuellement sous forme nominale.* »

Contrôles en milieu informatique

a. Protection des équipements dans la salle d'ordinateurs

3.14 Nous réitérons un commentaire formulé dans notre Rapport de l'an dernier (p. 38) sur le fait que la salle d'ordinateurs n'est pas pourvue d'un système d'extinction et n'est pas suffisamment cloisonnée pour empêcher la fumée et l'eau de s'infiltrer en cas d'incendie. De plus, le système de climatisation ne permet pas de contrôler les hausses de température durant la saison estivale.

3.15 Le ministère devrait prendre les mesures propres à assurer la protection des équipements de la salle d'ordinateurs.

Commentaire du ministère: « *Un projet de réaménagement de la salle d'ordinateurs est actuellement en cours. Ce projet tient compte de tous les aspects concernant la sécurité physique. Le projet est actuellement à l'étape d'une étude de faisabilité à la* SIQ (*Société immobilière du Québec*). »

b. Répartition des tâches

3.16 Le personnel assigné au développement de la plupart des systèmes informatiques du secteur « Enseignement primaire et secondaire public » a accès aux données traitées. Un tel accès est incompatible avec les tâches habituellement dévolues à ce personnel, puisque la même personne pourrait alors modifier à la fois les programmes et les données.

3.17 Afin de protéger l'intégrité des fichiers, le ministère devrait s'assurer que les personnes qui effectuent le développement des systèmes n'aient pas accès aux données traitées.

Commentaire du ministère: « *D'accord avec cette recommandation car plusieurs actions, dans ce sens, ont d'ailleurs été prises. Par contre, pour compléter la séparation des fonctions de développement et de production, de nombreuses actions restent encore à réaliser*:

1. *Implantation de la norme d'identification des fichiers magnétiques établie en janvier* 1989 (*requiert environ un an de travail*).

2. *Prise en charge par les usagers de la gestion de leurs systèmes* (*fonction de gérance de système*) *et coordination avec le service d'exploitation des systèmes de l'exécution des productions.*

3. *Mise en place d'un mécanisme de transfert des systèmes de l'environnement de développement à l'environnement de production.*

4. *Prise en charge complète par les détenteurs de l'autorisation des accès aux fichiers de production au logiciel* TOP SECRET. »

Enseignement supérieur et Science

Production des rapports financiers des organismes subventionnés

3.18 En vertu de l'article 83 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6), « chaque établissement, institution ou association qui reçoit une subvention du gouvernement doit, chaque année, dans les quatre mois qui suivent la clôture de son année financière, transmettre au Conseil du trésor un rapport financier vérifié par un comptable public et comprenant son bilan, son compte de revenus et dépenses ainsi qu'un état détaillé de l'utilisation de la subvention. ». Par délégation du Conseil du trésor, c'est au ministère qu'est confiée la responsabilité de s'assurer de la transmission de ce rapport financier.

3.19 Pour le programme Science, nous avons constaté que le ministère n'a pas instauré de mesures pour s'assurer du respect de l'article 83 de la Loi sur l'administration financière. Ainsi, pour certains organismes subventionnés, le ministère n'a pu démontrer que les états financiers vérifiés requis par cet article de la loi, avaient été produits.

3.20 Le ministère devrait exiger des organismes subventionnés qu'ils soumettent un rapport financier annuel vérifié par un comptable public, conformément à l'article 83 de la Loi sur l'administration financière.

Commentaire du ministère: « *Des mesures administratives ont été prises au cours des derniers mois afin de s'assurer du respect intégral de l'application de l'article 83 de la Loi sur l'administration financière.* »

Justice

Bureau juridique du code de la sécurité routière

3.21 Nous avons procédé, en 1988-1989, à une revue générale du système de gestion des billets d'infraction, en particulier des avis de 48 heures, et des procédés comptables du Bureau juridique du code de la sécurité routière.

3.22 Le Bureau juridique du code de la sécurité routière reçoit, pour enregistrement et analyse, les avis de 48 heures émis par la Sûreté du Québec enjoignant les contrevenants de réparer leur véhicule dans les délais prescrits. Les avis de 48 heures reçus au Bureau juridique entre octobre 1986 et décembre 1987 n'ont pas été traités cependant que ceux qui ont été émis entre janvier 1988 et novembre 1988 ne l'ont été qu'à partir de décembre 1988.

3.23 Ainsi, entre octobre 1986 et novembre 1988, ou bien le Bureau juridique n'a pas exercé le suivi des avis émis ou bien il ne l'a pas fait en temps utile. Des amendes prévues par le Code de la sécurité routière pour les contrevenants qui ne se sont pas conformés aux avis de 48 heures n'ont pas été imposées. Nous estimons à 5,9 M$ la perte de revenus découlant des avis non traités.

3.24 Le Bureau juridique du code de la sécurité routière devrait s'assurer du traitement des avis de 48 heures en temps utile et de la perception des amendes éventuelles.

Commentaire du ministère: « *L'interruption du traitement des avis de 48 heures, entre octobre 1986 et novembre 1988, est due à l'absence de personnel pour faire ce traitement.*

Toutefois, le retard accumulé dans le traitement pour les avis émis en 1988 a été comblé à compter de novembre 1988 et, depuis ce temps, on n'accuse aucun retard dans le traitement.

Des discussions auront lieu, entre le ministère de la Justice et le ministère de la Sécurité publique, sur la responsabilité de la supervision et du traitement des avis de 48 heures. »

Perception des amendes et des frais

3.25 Nous avons effectué un suivi des recommandations présentées dans notre Rapport de l'an dernier (p. 46-49) sur la perception des amendes et des frais par les palais de justice.

3.26 Lorsque le jugement d'une cause implique l'imposition d'une amende, le ministère transmet au défendeur un avis d'amende et de frais qui précise le délai de paiement fixé par le juge.

3.27 Dans les cas de défaut de paiement, le ministère tente de prendre arrangement avec le défendeur ou confie le dossier à un huissier pour le recouvrement. Des travaux compensatoires ou l'emprisonnement peuvent également permettre au défendeur de régler son dû. En dernière étape, un percepteur peut fermer le dossier s'il a la certitude de ne pouvoir récupérer les sommes dues.

3.28 Recouvrement par des huissiers. Lorsqu'un bref de saisie est émis par le ministère, il est remis à un huissier pour l'exécution du jugement. Trois situations peuvent alors se présenter: le défendeur acquitte l'amende lors de la signification du bref; la saisie est exécutée; ou la saisie n'est pas exécutable parce que, entre autres, le défendeur n'a aucun bien saisissable ou est déménagé sans laisser d'adresse.

3.29 Dans les deux premiers cas, le huissier doit remettre sans délai l'équivalent du montant de l'amende et des frais au palais de justice et, le cas échéant, rembourser l'excédent au défendeur lors de la vente de biens.

3.30 Avec la remise, le huissier transmet au ministère l'original du bref de saisie et son rapport décrivant les procédés appliqués et les honoraires prélevés à même les sommes perçues.

3.31 Dans le troisième cas, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas de bien saisissable ou que le défendeur est déménagé sans laisser d'adresse, le huissier retourne le bref de saisie avec son rapport indiquant la raison pour laquelle le bref n'est pas exécutable. Il fournit alors le détail de ses honoraires, qui deviennent à la charge du palais de justice où le bref a été émis.

3.32 Au cours de nos travaux de cette année, nous avons de nouveau constaté que plusieurs brefs de saisie étaient émis depuis plus de 90 jours, et même depuis plusieurs années dans un grand nombre de cas, sans trace de suivi au dossier. Ainsi, sur un échantillon de 30 dossiers pour lesquels le bref de saisie était émis depuis plus de 90 jours, l'original du bref de saisie n'avait pas, dans neuf cas, été retourné par les bureaux de huissiers aux palais de justice, même si, pour certains, la date d'émission des brefs remontait à 1982. Dans trois dossiers, les brefs de saisie portaient la mention « personne introuvable » alors qu'il était possible d'identifier le défendeur.

3.33 Nous avons effectué un suivi particulier sur les constatations relevées dans notre Rapport de l'an dernier (paragraphe 4.56) à l'égard des 96 brefs dont la date d'émission s'échelonnait de juin 1982 à septembre 1986 et qui n'avaient pas été retournés au palais de justice par le bureau de huissiers.

3.34 De mars 1988 à juin 1989, ce bureau de huissiers a retourné les documents et les sommes perçues pour 14 des brefs. Les 82 autres brefs, représentant une somme de plus de 8 600 $, sont toujours en circulation sans que le percepteur du ministère ait obtenu d'explications sur ce délai anormal.

3.35 Le ministère devrait effectuer un suivi rigoureux de ses brefs de saisie.

Commentaire du ministère:

i. Mandats confiés aux huissiers

« Une mise en demeure a été signifiée aux huissiers concernés, tel que le prévoit la directive sur le contrôle des brefs de saisie confiés aux huissiers. Suite à la mise en demeure, le ministère a récupéré le 6 octobre 1989 la somme totale des 82 brefs émis. »

ii. Dossiers en défaut de saisie de plus de 90 jours

« La situation soulevée antérieurement a obligé la Direction générale des services judiciaires à prendre des mesures concernant ce dossier. Une directive concernant le traitement à donner à ce dossier a été émise le 25 mai 1988. Il s'agit de la directive sur le contrôle des brefs de saisie confiés aux huissiers (F-5).

Les résultats constatés après l'émission de cette directive furent concluants. Entre le 31 mars et le 13 octobre 1988, une diminution d'environ 50 % a été constatée dans le retard des dossiers en défaut de saisie de plus de 90 jours.

Une vérification au 25 août 1989 démontre qu'il n'y a pas eu de changements depuis le 13 octobre 1988 puisque la diminution du nombre de dossiers en défaut représente 49 % en valeur absolue et 51 % en valeur monétaire par rapport au 31 mars 1988. Le ministère considère ce dossier très sérieusement et fera un rappel des directives émises auprès des gestionnaires en cause. »

3.36 Fermeture de dossiers. Comme suite à nos commentaires de l'an dernier, le ministère de la Justice a émis, en juin 1988, une directive sur la fermeture des dossiers aux greffes de la paix. Cette directive précise, entre autres, que le dossier doit contenir les documents à l'appui de sa fermeture et l'acceptation écrite du directeur local.

3.37 Nous avons constaté que cette directive n'était pas toujours respectée par les palais de justice. En effet, sur un échantillon de 50 dossiers sélectionnés au hasard, nous avons relevé les anomalies suivantes:

— 23 dossiers ont été fermés sans l'autorisation écrite du directeur local et 12 autres l'ont été avant son autorisation. Quatre de ces dossiers ne contenaient pas les motifs de la fermeture;

— Sur huit dossiers de corporations, cinq ne contenaient pas l'avis de dissolution de l'inspecteur des institutions financières.

3.38 Par ailleurs, dans certains cas où la saisie n'a pu être exécutée, nous avons de nouveau constaté qu'on n'avait pas offert de satisfaire à la sentence par des travaux compensatoires; dans certains autres cas, un mandat d'emprisonnement n'avait pas été émis, même s'il était possible d'identifier le défendeur par la date de naissance inscrite au dossier. Celle-ci est exigée par la Sûreté du Québec pour délivrer un mandat d'emprisonnement.

3.39 Le ministère devrait s'assurer que les percepteurs utilisent les moyens mis à leur disposition avant de procéder à la fermeture autorisée d'un dossier.

Commentaire du ministère: « *La Direction générale des services judiciaires va faire un rappel sur l'importance d'appliquer cette directive.* »

Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu

3.40 En 1988-1989, les dépenses du programme de prestations d'aide sociale, visant à assurer à tout ménage un revenu fondé sur la différence entre ses ressources et ses besoins essentiels, ont été de 2,1 milliards de dollars, soit 183 M$ de moins que l'année précédente. La comptabilisation de 13 versements de prestations en 1987-1988 comparativement à 12 en 1988-1989 explique cette diminution.

Versement des prestations d'aide sociale

3.41 L'administration de l'aide sociale est assurée notamment par différents centres locaux, répartis à travers le Québec, constituant le réseau Travail-Québec. Le réseau est responsable de l'application des normes et procédés administratifs liés au versement des prestations d'aide sociale établies à partir des renseignements fournis par les bénéficiaires.

3.42 Nous avons vérifié, entre autres, les contrôles d'intégralité, d'exactitude et d'autorisation des déboursés d'aide sociale et leur conformité à la réglementation en vigueur. Cette vérification a porté sur les versements faits aux bénéficiaires durant la période d'avril 1988 à janvier 1989. Nous avons choisi au hasard 140 dossiers de bénéficiaires dans les huit centres locaux que nous avons visités, parmi les 129 centres répartis sur l'ensemble du Québec.

3.43 L'évaluation des erreurs monétaires résultant de notre examen des déboursés montre qu'elles sont dans l'ensemble peu importantes par rapport aux sommes totales versées. Par contre, il ressort de notre vérification que certains bénéficiaires ont reçu plus que leur dû et d'autres moins. Dans 14 % des dossiers vérifiés, il y a eu un traitement erroné d'informations qu'ils contenaient, telles que les revenus, les renseignements sur la composition des familles, l'avoir liquide et les besoins spéciaux, y compris les programmes favorisant le retour au travail.

3.44 Nous avons également compilé des données sur le nombre de dossiers d'aide sociale ne contenant pas le numéro d'assurance sociale. Un tel renseignement permettrait d'identifier les bénéficiaires qui sont actifs dans plus d'un dossier et de repérer, le cas échéant, les duplications de bénéfices lors de la comparaison de fichiers informatiques avec d'autres organismes. Nous avons constaté qu'en avril 1989, environ 7 800 bénéficiaires et 5 700 conjoints de bénéficiaires recevaient des prestations depuis plus de six mois sans que leur numéro d'assurance sociale ait été fourni au ministère ou inscrit au fichier informatique.

3.45 Le ministère devrait raffermir les contrôles sur les déboursés d'aide sociale.

Commentaire du ministère: « *Au cours de la dernière année, le ministère a continué à mettre de l'avant certaines actions administratives qui rejoignent la recommandation du vérificateur. Les guides d'intervention et d'encadrement sont implantés et sont régulièrement révisés afin de faciliter et d'améliorer l'atteinte des objectifs.*

La réorganisation administrative de la Direction générale du réseau Travail-Québec de juin 1989 a confirmé l'importance que le ministère accorde à la fonction contrôle dans le réseau. La direction de l'évaluation et du contrôle a été créée et une structure régionale adaptée viendra renforcer l'application des contrôles externes et internes.

Le ministère adoptera aussi bientôt une stratégie formelle de contrôle qui prévoit la consolidation des activités de contrôle actuelles, tels les visites à domicile, les échanges de renseignements et les enquêtes, l'implantation de l'activité de vérification prévue à la Loi sur la sécurité du revenu et l'évaluation de la rentabilité et de l'efficacité des divers mécanismes utilisés. »

Trop-versés d'aide sociale

3.46 Au 31 mars 1989, les trop-versés d'aide sociale à recouvrer étaient de 254,9 M$, en augmentation de 27 M$ par rapport à l'année précédente; ils concernaient environ 133 000 bénéficiaires ou ex-bénéficiaires, soit le même nombre qu'en 1988. Également, au cours de l'année financière 1988-1989, des trop-versés à recouvrer ont été radiés pour une somme de 10,3 M$ comparativement à 2,5 M$ en 1987-1988.

3.47 Ces trop-versés ont été établis par les agents du ministère, principalement lors de la vérification de l'exactitude des renseignements obtenus des bénéficiaires sur leurs besoins, leurs biens, leur avoir liquide et leurs revenus. Il peut s'agir aussi de prestations d'aide conditionnelle, devenues remboursables une fois qu'un droit ou qu'un bénéfice a été réalisé en faveur du bénéficiaire.

3.48 Certaines faiblesses, liées à l'établissement et au recouvrement des trop-versés, avaient été mentionnées dans nos Rapports des dernières années. Nous avons constaté qu'elles n'avaient pas été corrigées et que les modalités de recouvrement des créances, prévues au règlement sur l'aide sociale, n'étaient pas encore intégralement appliquées. Ainsi, à l'examen de 90 dossiers comportant un trop-versé, nous avons relevé ce qui suit:

- Les trop-versés d'aide sociale établis par les agents du ministère étaient erronés, compte tenu de l'information disponible au dossier dans 17 % des cas;

- Dans 46 % des cas, l'établissement des créances, une fois l'information disponible au dossier, comporte des délais variant de 1 1/2 mois à 42 1/2 mois, la moyenne étant de 7 mois;

- Dans 12 % des cas, les délais varient de deux semaines à 7 1/2 mois, la moyenne étant de 3 mois, entre la date de préparation de la réclamation et la date d'inscription au fichier des comptes à recevoir;

- Dans 27 % des cas, une fois la réclamation préparée, les délais varient de un à neuf mois, la moyenne étant de 4 1/2 mois, avant de prendre contact avec l'ex-bénéficiaire pour s'entendre avec lui sur les modalités de remboursement;

- Dans 4 % des cas, des délais de recouvrement de créances, en excédent de ce qui est prévu au règlement, ont été accordés. Ces délais sont en moyenne de 73 mois comparativement aux 36 mois prévus.

3.49 Par ailleurs, le recouvrement de trop-versés n'a pas toujours été retenu sur le premier chèque émis, contrairement à ce qui est prévu au règlement, lorsqu'un bénéficiaire redevable au ministère était à nouveau admissible aux prestations d'aide sociale.

3.50 Le ministère devrait exercer un suivi adéquat sur l'établissement et la perception des trop-versés d'aide sociale.

Commentaire du ministère: « *L'installation récente de micro-ordinateurs dans les centres Travail-Québec et le développement d'un logiciel adapté à l'intervention devraient rendre la tâche beaucoup plus facile aux agents et permettra ainsi d'accélérer le processus de calcul et de traitement du trop-versé. De plus, le ministère envisage de revoir ses processus opérationnels en ce domaine et évalue la possibilité de spécialiser la tâche, du moins là où le volume le permettrait.*

Des démarches ont aussi été entreprises en 1988-1989 pour améliorer l'activité de recouvrement. Déjà les sommes recouvrées par le ministère au premier trimestre sont supérieures (27 %) à celles du même trimestre de l'année précédente, excluant les montants reçus par compensation ou retenues. Depuis le mois d'août 1989, la nouvelle loi sur la sécurité du revenu et le règlement qui l'accompagne

viennent modifier les procédures de recouvrement en accordant au ministère certains moyens nouveaux dont l'émission d'une mise en demeure, d'un certificat et l'augmentation des montants qui peuvent être prélevés à même le chèque de sécurité du revenu. Toutefois, ces nouvelles procédures empêchent l'utilisation de mesures de recouvrement avant un délai minimum de 90 jours.

Le ministère développe actuellement, suite à l'entrée en vigueur de la loi, des outils pour mieux encadrer le recouvrement et des sessions de formation destinées aux employés de la Direction du recouvrement et du réseau Travail-Québec. La révision de l'organisation du travail s'accompagnera aussi d'un projet expérimental de décentralisation des activités vers les bureaux locaux. Afin de retrouver les débiteurs inactifs aux programmes de dernier recours, une entente est intervenue en juillet 1989 avec la firme Acrofax.

La gestion du solde des comptes à recevoir fait aussi l'objet de travaux intensifs. Un projet d'apurement de ce solde est en cours afin de radier des comptes à recevoir dont le potentiel de recouvrement est très faible. Cet exercice a pour but de rendre les états financiers plus conformes à la réalité et de permettre de concentrer les efforts de recouvrement sur les comptes à recevoir dont le potentiel est plus élevé. Tout ceci devrait permettre une meilleure gestion et une plus grande performance du recouvrement des trop-versés. »

Assistance-maladie

3.51 Les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent obtenir gratuitement, à titre de besoins spéciaux, certains biens et services de santé, dont les médicaments délivrés sur ordonnance. Au cours de l'année civile 1987, le ministère a déboursé 89 M$ pour ces médicaments.

3.52 Nous avons extrait des fichiers informatiques, pour 1987 et les huit premiers mois de 1988, des données sur le coût des médicaments prescrits et sur le nombre d'ordonnances que les bénéficiaires ont fait exécuter.

3.53 Pour l'année 1987, notre examen a démontré que 3,3 % des bénéficiaires se sont procuré entre 1 000 $ et 17 400 $ de médicaments chacun, pour un montant total de 24 M$. Par ailleurs, 3,5 % des bénéficiaires ont demandé aux professionnels de la santé de leur délivrer au moins 50 ordonnances (une ordonnance pouvant contenir plusieurs prescriptions de médicaments).

3.54 Pour les huit premiers mois de 1988, 295 bénéficiaires se sont procuré des médicaments pour un montant supérieur à 2 585 $ chacun et pouvant atteindre 14 000 $ et 262 ont demandé à des professionnels de la santé de leur délivrer au moins 160 ordonnances. Notre examen a révélé que la codification de l'état de santé au système informatique du ministère n'indiquait pas de problème de santé pour 79 de ces bénéficiaires.

3.55 Le ministère n'analyse pas la consommation de médicaments par les bénéficiaires d'aide sociale. Également, lorsqu'il est reconnu qu'un bénéficiaire a reçu des prestations d'aide sociale pour une période durant laquelle il n'y était pas admissible, le ministère ne réclame pas de cette personne les sommes déboursées à titre de biens et services de santé.

3.56 Le ministère devrait raffermir les contrôles sur les paiements des médicaments sur ordonnance.

Commentaire du ministère: *« Le ministère a effectué, au cours de la dernière année, les mêmes analyses que le vérificateur général du Québec. Il a de plus réalisé des constats similaires quant à la consommation de médicaments par les prestataires de la sécurité du revenu.*

Suite à ces constats, il a été décidé d'effectuer un contrôle des plus grands consommateurs de médicaments, et ce, en concertation avec la Régie de l'assurance-maladie du Québec. Il a été également décidé de procéder à des enquêtes dans certains cas particuliers.

La procédure de contrôle mise en place au cours de l'été 1989 prévoit les étapes suivantes : le prestataire devant être soumis au contrôle, est convoqué à son centre Travail-Québec ; il lui est alors demandé d'identifier une pharmacie où il devra dorénavant se procurer l'ensemble de ses médicaments ; sa carte médicaments est transmise à la pharmacie désignée et c'est par l'entremise de cette pharmacie que s'exerce le contrôle de la consommation de médicaments ; le tout se fait sur avis médical des professionnels de la santé de la RAMQ.

Le ministère et la Régie ont convenu d'exercer ce contrôle d'une façon permanente. Une évaluation sera faite autant de la procédure de contrôle implantée que des résultats obtenus par ce contrôle. »

Revenu

Conciliation des sommes perçues pour d'autres entités

3.57 Le ministère perçoit, des mandataires et particuliers, les sommes requises dans l'application de certaines lois, dont la Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., chapitre R-9) et la Loi sur la Régie de l'assurance-maladie du Québec (L.R.Q., chapitre R-5) qui institue le Fonds des services de santé. En fin d'année financière, les sommes perçues par le ministère et celles qu'il a remises à la Régie des rentes du Québec et au Fonds des services de santé doivent être conciliées. L'objet de cette conciliation est d'établir le solde à payer ou le montant versé en trop et de permettre que les résultats financiers du ministère et ceux des deux entités concernées soient correctement présentés.

3.58 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1989, cette conciliation n'a pas été faite par le ministère. Nous avons établi à environ 27 M$ la diminution applicable au compte à payer à la Régie des rentes et à 41 M$ l'augmentation des montants dus au Fonds. En conséquence, les revenus de l'impôt des particuliers sont surévalués d'environ 14 M$ et le déficit des opérations budgétaires de l'année financière 1988-1989 est surévalué de 27 M$.

3.59 Le ministère devrait concilier en fin d'année financière les sommes perçues des mandataires et particuliers et celles remises à la Régie des rentes et au Fonds des services de santé.

Commentaire du ministère: « *Le ministère concilie annuellement le compte d'accord de perception fiscale en fin d'exercice financier.*

Cependant, par exception, au 31 mars 1989, les deux conciliations mentionnées précédemment ont dû être différées à novembre 1989 d'un commun accord entre la Régie des rentes du Québec et le ministère du Revenu. Certains problèmes de conciliations comptables, dont les causes nécessitent des analyses plus approfondies, expliquent ce report.

D'ailleurs, ce report a fait l'objet d'un addenda au protocole d'entente avec la Régie des rentes le 7 août 1989 permettant ainsi la conciliation des contributions avec les remises effectuées à la Régie.

Quant à la conciliation annuelle des sommes à transférer au Fonds des services de santé, elle a dû également être reportée car les données servant de base aux conciliations pour la Régie et le Fonds originent de la même source, soit le système « CREM » *(conciliation des remises des employeurs).* »

Processus de cotisation des déclarations de revenus des particuliers

3.60 Le processus mis en place par le ministère pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers prévoit un examen visuel sommaire de toutes les déclarations avant le traitement informatique. Ce traitement comprend des règles de validation et des contrôles; il permet d'identifier les déclarations devant faire l'objet d'un examen détaillé, de façon à vérifier plus en profondeur certaines informations critiques.

3.61 Comme le mentionnait notre Rapport de l'an dernier (p. 55-57), notre examen des règles de validation et des contrôles du système informatisé de cotisation a démontré que des informations contenues dans les déclarations ne sont pas comparées à d'autres informations accessibles au ministère.

3.62 La sélection informatisée des cas à examiner plus en profondeur et les directives sur l'examen détaillé des déclarations constituent, à notre avis, des outils qui, lorsque utilisés comme prévu, fournissent au ministère une assurance raisonnable, d'une part,

de l'exactitude des informations inscrites sur les déclarations et, d'autre part, de l'admissibilité des déductions et des crédits d'impôts réclamés. Bien qu'il y ait eu, par rapport à l'an dernier, augmentation du pourcentage des déclarations des contribuables soumises à l'ensemble des critères de sélection du ministère, 25 % d'entre elles ne l'ont cependant pas été. Le ministère a, de plus, reporté à une date ultérieure l'examen détaillé de 164 000 déclarations sélectionnées; il compte en examiner un certain nombre avant la fin de 1989. Par ailleurs, dans le cadre de ses programmes spéciaux de l'exercice 1988-1989, le ministère a examiné 27 000 des quelque 303 000 déclarations des années d'imposition 1984 à 1987, qui avaient été codées « à revoir » et qui n'avaient pas encore été examinées. Au total, environ 27 % des déclarations de ces années, ainsi codées, ont effectivement été examinées.

3.63 Le tableau suivant dresse le bilan de l'examen détaillé (en excluant les programmes spéciaux) et de la cotisation des déclarations des revenus des particuliers des années d'imposition 1985 à 1988.

DÉCLARATIONS	1988	1987	1986	1985
Traitées	4 216 000	4 087 000	4 001 000	3 849 000
Soumises à tous les critères de sélection	75 %	50 %	75 %	75 %
Soumises à plus de 50 % des critères de sélection	25 %	25 %	—	—
Soumises à moins de 50 % des critères de sélection	—	25 %	25 %	25 %
Sélectionnées pour fins d'examen détaillé	436 000	438 000	495 000	330 000
À examiner ultérieurement	(164 000)	(115 000)	(75 000)	(69 000)
Sélectionnées et examinées	272 000	323 000	420 000	261 000

3.64 Le ministère n'a pas soumis toutes les déclarations de revenus à l'ensemble des critères de sélection afin d'identifier celles qui devaient faire l'objet d'un examen détaillé; il n'a pas examiné toutes celles qui ont été sélectionnées, ni consulté toute l'information disponible sur support informatique. En conséquence, des erreurs n'ont pu être décelées sur les déclarations de revenus et des montants d'impôts n'ont pas été cotisés.

3.65 Le ministère devrait retenir les déclarations qui répondent à ses critères de sélection pour fins d'examen visuel détaillé et procéder à leur examen afin d'assurer une meilleure qualité de la cotisation. Par ailleurs, il devrait consulter toutes les informations auxquelles il a accès pour les fins de la cotisation des déclarations de revenus.

Commentaire du ministère: *« Chaque année, le ministère du Revenu détermine des critères qui, à son avis, paraissent plus significatifs pour la sélection d'un certain nombre de déclarations qu'il se propose de soumettre ultérieurement à un examen visuel détaillé. Par la suite, la proportion des déclarations ainsi examinées peut varier d'une année à l'autre à cause de divers facteurs, soit parce que d'autres tâches deviennent plus prioritaires, soit parce que certains critères se révèlent moins significatifs que prévu. C'est ce qui explique que les déclarations sélectionnées ne sont pas toujours toutes examinées en détail.*

Cette façon de procéder découle d'une saine gestion des grands ensembles et le ministère en est particulièrement satisfait.

En ce qui concerne la consultation de l'information disponible sur support informatique, elle s'effectue depuis plusieurs années au ministère. De plus, la cotisation de l'année d'imposition 1987 a marqué le départ d'une utilisation accrue des banques de données par l'accroissement du nombre de conciliations informatisées. Le ministère est actuellement à développer, dans le cadre de la refonte des principaux systèmes administratifs, une banque de renseignements qui lui permettra d'améliorer la qualité de la cotisation des déclarations de revenus et ainsi d'aller plus loin dans le sens des avis exprimés et des recommandations formulées par le vérificateur général. »

Accréditation des organismes de charité

3.66 Pour assurer le respect de la Loi sur les impôts (L.R.Q., chapitre I-3), le ministère a la responsabilité d'approuver les demandes d'enregistrement des organismes de charité, d'autoriser leurs demandes d'accumulation de biens, de faire le suivi de leurs déclarations annuelles de renseignements et de retirer leur enregistrement aux organismes qui ne se conformeraient pas aux dispositions de la loi.

3.67 Afin de conserver leur statut et d'être exonérés de l'impôt sur le revenu, les organismes de charité doivent utiliser la majorité des dons reçus à des fins charitables. La loi fixe à cet égard un pourcentage minimal à respecter quant à la partie des dons reçus qui doit être utilisée à ces fins. Les reçus pour dons de charité doivent correspondre à des transferts réels et volontaires de biens reçus sans contrepartie.

3.68 Pour l'année fiscale 1987, le ministère a accordé plus de 290 M$ de déductions pour dons de charité dans le calcul du revenu imposable des particuliers en exerçant peu de contrôle sur les quelque 12 000 organismes autorisés qui ont émis les reçus pour dons de charité correspondants.

3.69 Notre examen de dossiers d'organismes de charité démontre ce qui suit:

— Il n'existe pas de procédé décrivant les opérations reliées à l'enregistrement et au traitement des déclarations annuelles de renseignements des organismes de charité;

— Le ministère n'examine pas suffisamment la pertinence des activités de ces organismes; il ne possède pas de système d'information lui permettant de s'assurer qu'ils respectent les dispositions de la Loi sur les impôts. Il ne prend pas les moyens pour connaître les cas de délinquance relatifs à la déclaration annuelle de renseignements, ni pour effectuer le suivi des autorisations d'accumuler des biens, accordées à des organismes de charité;

— Le ministère ne s'assure pas que les dons reçus par les organismes de charité sont utilisés à des fins charitables ni que le minimum fixé par la loi, quant à la partie qui doit être affectée à ces fins, est respecté. D'ailleurs, les informations comprises dans le formulaire de déclaration annuelle de renseignements ne permettent pas une telle vérification;

— Le ministère n'incite pas les organismes de charité à produire leur déclaration annuelle de renseignements. Le formulaire conçu à cette fin ne leur est pas envoyé annuellement; il est disponible seulement au ministère et est fourni sur demande. Selon des informations obtenues du ministère, moins de 50 % des organismes de charité produisent cette déclaration.

3.70 Le ministère devrait mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi concernant les activités des organismes de charité et s'assurer du respect des dispositions de la loi.

Commentaire du ministère: « *Depuis plus d'une décennie, la pratique consistait à considérer comme enregistré auprès du ministère du Revenu du Québec un organisme de charité enregistré auprès du ministère du Revenu national. Cette pratique était jugée raisonnable et reflétait la décision du ministère et du gouvernement de se fier aux contrôles exercés par Revenu Canada. Le secteur des organismes de charité est reconnu comme un secteur généralement discipliné et l'absence d'un contrôle direct par Revenu Québec ne signifie pas une absence totale de contrôle. En outre, ce secteur ne présente pas une évidence d'évasion fiscale significative.*

Néanmoins, quelques événements ayant montré qu'une vigilance accrue pourrait devenir souhaitable, le règlement a été modifié en 1988, faisant ainsi suite à une intervention du ministre du Revenu à l'Assemblée nationale. Les organismes de charité qui s'enregistrent auprès de Revenu Canada sont maintenant obligés de fournir à Revenu Québec une copie des documents à l'appui de leur demande et une preuve de l'obtention de leur enregistrement. Des dossiers sont constitués, et des programmes appropriés de vérification sont en voie d'être mis en place. »

Processus de vérification « a posteriori »

3.71 Selon le ministère, la Direction générale de la vérification a pour mandat de s'assurer « a posteriori » de l'exactitude des déclarations fiscales produites par les contribuables et les mandataires; elle a la responsabilité de faire échec à la fraude et à l'évasion fiscale. Elle vérifie si les montants versés au ministère sont conformes aux exigences des lois. Ses travaux doivent donc favoriser la conformité aux lois et à la réglementation, contribuer à l'équité et raffermir la confiance dans le système fiscal.

3.72 Au terme d'une vérification, s'il y a lieu, un avis de cotisation est émis au contribuable ou au mandataire qui, en cas de désaccord, peut faire opposition dans les délais prévus.

3.73 Cotisation après vérification. Lors de notre examen des dossiers de vérification de différents secteurs fiscaux, nous avons relevé des situations où le ministère n'a pas mené à terme son processus de vérification et de cotisation.

3.74 Le ministère a suspendu certains travaux de vérification en cours et n'a pas cotisé des contribuables chez qui il avait déjà identifié des revenus fiscaux. Pourtant, dans plusieurs de ces cas, les travaux de vérification étaient complétés. Le ministère n'a pas consigné dans ses dossiers la justification de la suspension ou de la cessation de ses travaux de vérification ou de cotisation.

3.75 Ainsi, nous remarquons, entre autres, ce qui suit:

— Le ministère n'a pas mené à terme toutes les vérifications en cours concernant les revenus d'employés rémunérés à pourboires. En effet, après avoir vérifié les déductions à la source de certaines entreprises et avoir cotisé ces dernières, le ministère a suspendu des travaux et retenu des avis de cotisation destinés à leurs employés rémunérés à pourboires. Nous estimons que le ministère, s'il devait ne pas émettre ces avis de cotisation, se priverait ainsi de revenus de l'ordre de 1 M$;

— Au cours des exercices 1987 et 1988, le ministère a identifié des entreprises classées comme organismes de charité et qui, en contrepartie de dons reçus, fournissaient de l'enseignement à des personnes désignées par les auteurs des dons. Une interprétation de la Direction générale de la législation du ministère a confirmé l'inadmissibilité de ces dons aux fins de la Loi sur les impôts, en raison de la contrepartie reçue par le donateur. Le ministère a suspendu ses travaux de vérification bien qu'il ait identifié chez l'un de ces organismes pour plus de 2 M$ en dons de charité non admissibles, relatifs à des frais de scolarité. Les avis de cotisation en découlant n'ont pas été préparés par le ministère.

3.76 Le ministère devrait justifier et consigner au dossier toute décision de ne pas compléter son processus de vérification et de cotisation.

Commentaire du ministère: « *Le ministère est d'accord avec la recommandation voulant qu'il consigne au dossier les motifs de ses décisions.*

Dans le cas des employés à pourboires, dès que notre analyse de leur situation particulière eut été complétée et que certaines corrections eurent été introduites dans notre méthode d'évaluation pour tenir compte des caractéristiques particulières de ce secteur d'activités, nous avons remis en marche le processus de cotisation avec comme préoccupation de le limiter à une couverture normale. À noter que cette révision de la méthode d'évaluation et l'application d'une couverture normale ont pour effet, entre autres, de diminuer les cotisations originales.

Concernant les organismes de charité, le ministère a jugé souhaitable, avant de finaliser ces dossiers, de procéder à des échanges d'informations et à des consultations avec Revenu Canada qui traite des mêmes dossiers. Cette phase du processus de vérification ayant été franchie, les travaux de vérification ont repris et suivront leur cours comme il se doit. »

Accès aux ressources informatiques

3.77 L'accès aux ressources informatiques doit être régi, entre autres, par les règles suivantes:

- Seul le personnel responsable du transfert des programmes d'un environnement de développement à un environnement de production est autorisé à modifier les programmes d'application, utilisés pour les fins de production;
- Les modifications aux fichiers de données doivent se faire à l'aide des programmes d'application en situation de production;
- Seul le personnel affecté à la gestion des logiciels servant à l'opération et au contrôle des ressources informatiques doit être autorisé à les modifier.

a. Accès aux fichiers de données, programmes d'application et paramètres d'exploitation

3.78 Certains droits d'accès aux fichiers de données, aux logiciels et aux programmes d'application ont été accordés à l'encontre des règles régissant l'accès aux ressources informatiques. Cette dérogation risque d'entraver l'application des contrôles mis en place, en permettant que des modifications soient apportées aux fichiers des données et aux programmes d'application en situation de production.

3.79 Les principales dérogations notées sont les suivantes:

- Tous les employés de la direction générale responsable des systèmes d'information peuvent, au moyen d'un programme spécialisé, modifier sans contrôle adéquat les programmes d'application en situation de production;
- Des employés de trois directions peuvent apporter des modifications à des fichiers de données autrement qu'à l'aide des programmes d'application en situation de production. Les fichiers ainsi accessibles sont ceux de la cotisation et ceux de la comptabilisation des revenus et des comptes à recevoir des particuliers, des sociétés et des mandataires;

— Il est possible de modifier par accès direct les données des fichiers en production, en utilisant un programme de service (utilitaire); on évite ainsi les procédés de contrôle mis en place dans les programmes d'application. Il n'y a pas de révision systématique de la liste des interventions effectuées par l'entremise de ce programme de service et on ne prépare pas toujours de dossiers à l'appui des modifications aux fichiers des données;

— La règle d'accès à une bibliothèque contenant les paramètres à être utilisés lors de la mise en marche du système d'exploitation n'assure pas un contrôle suffisant. Cette règle permet à des personnes, autres que les responsables désignés, de modifier, entre autres, la définition des privilèges spéciaux et la sélection de l'information de contrôle à conserver.

3.80 Le ministère devrait resserrer ses contrôles d'accès aux fichiers de données et aux programmes d'application et de service.

Commentaire du ministère: « *En ce qui concerne l'accès aux bibliothèques de programme en production au moyen d'un programme spécialisé, la Direction générale des systèmes d'information a entrepris la modernisation de sa gestion des librairies de programmes par l'implantation d'un outil moderne dont la conception technique permet une séparation étanche entre les activités de développement et de production. Le dernier groupe de développeurs utilisera à compter de juin 1990 ces nouveaux outils et de ce fait, les anciennes techniques, seront abandonnées à cette période.*

Quant à la possibilité de modifier des fichiers de production autrement qu'à l'aide de programmes d'application, le ministère reconnaît qu'une telle situation ne doit être qu'exceptionnelle.

La Direction des programmes et des procédés ne détient plus ce privilège depuis quelque temps; quant à la Direction du traitement informatique, ce privilège sera retiré d'ici décembre 1989. En ce qui concerne la Direction des systèmes opérationnels, certaines situations particulières, reliées à la conception même des systèmes opérationnels, exigent que cette particularité reste disponible. Le ministère verra à implanter un mécanisme de contrôle qui associera toute modification de ce type à une demande documentée et autorisée.

Concernant l'outil de modification en direct sur les fichiers en production, son utilisation sera mieux contrôlée en s'assurant que la liste des interventions produites soit systématiquement acheminée au bureau de coordination de chaque direction générale concernée où elle devra être vérifiée et approuvée.

Enfin, dans le cadre de ses activités permanentes de révision des contrôles de sécurité, l'accès aux paramètres d'exploitation contenus dans une bibliothèque spécifique a été modifié et n'est maintenant autorisé en écriture qu'au seul personnel désigné soit celui de la Division du soutien technique de la Direction du traitement informatique. »

b. Accès à des commandes stratégiques

3.81 Des programmes, contenus dans certaines bibliothèques particulières, permettent l'usage de commandes stratégiques et rendent possible l'accès illimité aux ressources informatiques sans soumettre de telles interventions aux règles du logiciel de contrôle d'accès. Ainsi, les personnes ayant accès à ces programmes peuvent inscrire ou modifier des données importantes sans laisser de trace.

3.82 Nous avons remarqué que l'accès en écriture dans une des bibliothèques, qui devrait être restreint au personnel chargé du soutien technique, était accessible à tous les employés de la direction générale responsable des systèmes d'information.

3.83 L'accès à ces bibliothèques permettant l'usage de commandes stratégiques devrait être restreint au personnel du soutien technique.

Commentaire du ministère: « *Le ministère est d'accord avec la recommandation du vérificateur général et elle sera implantée d'ici la fin de l'année* 1989. »

Remarques et commentaires

La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

4. La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

Table des matières

Mandat et portée de la vérification 63

Fonds spéciaux en vigueur le 1er septembre 1989, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du gouvernement 63

Fonds renouvelables en vigueur le 1er septembre 1989, constitués à même des crédits votés par l'Assemblée nationale 64

Remarques et commentaires

Fonds renouvelable des publications gouvernementales 65

Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental 66

Transfert des stocks de pièces du ministère des Transports au Fonds renouvelable 66

Mandat et portée de la vérification

4.1 La vérification des livres et comptes des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement du Québec est prévue dans la Loi sur le vérificateur général. Plus spécifiquement, l'article 29 de cette loi précise que:

4.2 « La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent. »

4.3 Les fonds renouvelables sont des composantes du Fonds consolidé du revenu tandis que les fonds spéciaux sont des fonds spécifiques distincts du Fonds consolidé du revenu.

4.4 Notre vérification à l'égard de ces fonds est effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et comporte par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. De plus, nous nous assurons que les opérations financières de ces fonds sont exécutées conformément aux lois et règlements qui leur sont applicables.

4.5 Le vérificateur général procède annuellement à la vérification des fonds suivants:

Fonds spéciaux en vigueur le 1er septembre 1989, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du gouvernement — 17 fonds spéciaux

- Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec;
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec;
- Fonds de la formation à distance;
- Fonds de la réforme du cadastre québécois;
- Fonds des cautionnements des agents de voyages;
- Fonds des services de placement médias;
- Fonds des services de santé;
- Fonds des services de télécommunications;
- Fonds des services informatiques;

— Fonds d'information géographique et foncière;

— Fonds du Bureau de la statistique du Québec;

— Fonds en fidéicommis;

— Fonds Les Publications du Québec;

— Fonds spécial olympique.

Fonds renouvelables en vigueur le 1er septembre 1989, constitués à même des crédits votés par l'Assemblée nationale — 5 fonds renouvelables

4.6 Ces fonds constitués à même le Fonds consolidé du revenu visent à acquitter certaines dépenses encourues pour la réalisation d'une activité à même les recettes provenant de cette même activité.

— Fonds renouvelable de la reprographie;

— Fonds renouvelable des fournitures et de l'ameublement;

— Fonds renouvelable du Service aérien gouvernemental;

— Fonds renouvelable pour l'entretien des machines de bureau;

— Fonds renouvelable pour les équipements informatiques.

Fonds renouvelable des publications gouvernementales

4.7 Depuis plusieurs années nous faisons état, dans notre Rapport à l'Assemblée nationale, de lacunes qui amenuisent la fiabilité des systèmes quant à l'exactitude et à l'intégralité des données comptables et de gestion.

4.8 Pour remédier à ces lacunes, le Fonds a procédé en 1988 à l'acquisition de logiciels comptables intégrés. Le 31 mars 1989, quatre des six logiciels prévus étaient en place. Les importants logiciels « Commandes et Facturation » et « Inventaire » restent à implanter. Le Fonds n'a pas instauré de contrôles comptables suffisants sur les activités que ces deux logiciels doivent traiter éventuellement. En conséquence, nous avons dû appliquer des procédés de vérification additionnels et apporter des corrections importantes aux états financiers.

4.9 Ainsi, la liste d'inventaire contenait plusieurs erreurs et nous avons dû y ajouter environ 115 publications pour un montant de 82 000 $. De même, le coût unitaire d'environ 110 publications avait été établi à 60 % du prix de vente; nous avons calculé le coût unitaire réel de ces publications et leur valeur a été réduite d'environ 77 400 $. D'autres corrections atteignant environ 105 000 $ ont également dû être apportées à la liste des travaux en cours.

4.10 Des mesures devraient être prises afin de compléter l'implantation des logiciels. D'ici là, le Fonds devrait mettre en place des contrôles comptables plus adéquats.

Commentaire du Fonds: « *Le Fonds tient d'abord à spécifier que seuls les inventaires aux états financiers sont concernés. Tous les autres postes ont fait l'objet de contrôles comptables suffisants et n'ont pas nécessité de corrections importantes aux états financiers.*

Quant aux logiciels dont il est recommandé de compléter l'implantation, ils seront implantés à compter du 1er avril 1990, conformément aux prévisions.

Enfin, pour ce qui est des contrôles comptables à instaurer concernant spécifiquement les inventaires, le Fonds a l'intention de poser les gestes suivants en 1989-1990:

— *Révision et correction du programme actuel d'extraction informatique de la valeur des inventaires de fin d'exercice.*

— *Pour les publications dont le coût unitaire est calculé à 60 % de leur prix de vente, calcul et saisie du coût unitaire réel dans tous les cas où l'impact financier est jugé important.*

— *En ce qui regarde les publications à inclure aux travaux en cours de fin d'exercice, validation de la liste produite par les gestionnaires responsables de leur production.* »

Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental

Transfert des stocks de pièces du ministère des Transports au Fonds renouvelable

4.11 Le 1er avril 1988, le Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental est devenu responsable de l'entretien des avions-citernes affectés à la protection de la forêt. À cette date, le ministère des Transports a transféré au Fonds quelque 3 M$ de pièces de rechange pour l'entretien de ces avions.

4.12 Le transfert des stocks s'est fait sans documents à l'appui ni dénombrement. Le Fonds n'a pas exercé les contrôles nécessaires lors du déplacement des pièces de Montréal à Québec en juillet 1988. Il s'est passé plus d'un an avant que le Fonds attribue une valeur aux stocks reçus.

4.13 Le Fonds devrait exercer un contrôle plus rigoureux sur ses stocks.

Commentaire du Fonds: « *Le transfert des stocks des* CL-215 *du ministère au Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental s'est effectué le* 1er *avril* 1988 *et le transfert physique des stocks de Montréal à Québec en juillet* 1988, *et ce, durant la période d'activité des avions-citernes, c'est pourquoi aucun décompte physique n'a eu lieu.* »

Remarques et commentaires

La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement

5. La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement

Table des matières

Mandat et portée de la vérification 71
Commentaires généraux 72
Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement 72
a. Nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général 72
b. Nouveaux mandats confiés au vérificateur général 72
Communication des résultats des travaux de vérification 72
Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers 73
Comité de vérification 73
Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général 74
a. Organismes du gouvernement 74
b. Entreprises du gouvernement 76
c. Autres entités vérifiées par le vérificateur général 79
d. Sommaire des entités vérifiées par le vérificateur général ou par un autre vérificateur 79
Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement 79
Obligation de rendre compte 80
Nécessité et objectifs d'une loi-cadre 80
a. Constitution 81
b. Direction 81
c. Contrôle 81
Conclusion 82
Remarques et commentaires
Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche 83
Autorisation gouvernementale 83
Commission de la construction du Québec 84
Gestion et contrôles informatiques 84
Commission de la santé et de la sécurité du travail 85
Financement de la Commission 85
a. Évaluation des besoins financiers pour 1988 85
b. Tarification pour 1989 85
Plafond de la réserve pour fluctuation du taux de rendement réel 86
L'indemnisation 86
a. L'exactitude des indemnités versées 86
b. Admissibilité des réclamations 88

Normes et pratiques administratives 89
a. Intérêts non réclamés 89
b. Liquidités excédentaires détenues par la Commission 90
c. Attribution de contrats 90
d. Frais de stationnement des employés 91
Curateur public 92
Acquisitions de biens et services 92
Fonds d'aide aux recours collectifs 93
Engagements financiers 93
Fonds de la recherche en santé du Québec 94
Rémunération du personnel 94
Office du crédit agricole du Québec 95
Régie des installations olympiques 96
Régie des rentes du Québec 97
Solde du compte du régime de rentes du Québec et son financement 97
Société d'habitation du Québec 98
Réclamations à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.) 98
Réclamations au Fonds d'assurances des sinistres 99

Mandat et portée de la vérification

5.1 Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du gouvernement. Cependant, il n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

5.2 La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 à 28 la portée des vérifications des organismes et des entreprises du gouvernement.

5.3 La vérification d'un organisme du gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

5.4 La vérification d'une entreprise du gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens. De plus, dans une entreprise vérifiée par le vérificateur général, celui-ci peut, lorsqu'il le juge approprié et après avoir pris entente avec le conseil d'administration ou la direction, selon le cas, procéder à une vérification des systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité.

5.5 Ces vérifications s'effectuent conformément aux normes de vérification généralement reconnues et comportent, par conséquent, les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

5.6 Le vérificateur général exerce un droit de regard lorsque la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement est effectuée par un autre vérificateur. En pratique, l'exercice de ce droit de regard se traduit par un examen critique des informations que le vérificateur doit transmettre au vérificateur général en vertu de l'article 32 de la Loi sur le vérificateur général. Ces informations comprennent les états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise, le rapport du vérificateur sur ces états financiers et tout autre rapport portant sur les constatations et recommandations du vérificateur au conseil d'administration, à la direction ou aux dirigeants de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant.

5.7 Après un examen critique de ces documents, le vérificateur général identifiera tout sujet ou tout cas qui mérite d'être consigné à son Rapport annuel pour l'information de l'Assemblée nationale.

5.8 Les résultats des travaux de vérification effectués auprès des organismes et des entreprises du gouvernement sont présentés dans cette section du Rapport à l'exception de ceux portant sur l'optimisation des ressources, qui, eux, apparaissent plus loin dans d'autres sections distinctes de ce Rapport.

---

[1] Les organismes et les entreprises du gouvernement visés dans cette section sont ceux dont la définition apparaît aux articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général et qui produisent annuellement des états financiers vérifiés.

Commentaires généraux

Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement

a. Nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général

5.9 Même si le vérificateur général peut exercer un droit de regard sur la vérification des livres et comptes des organismes ou des entreprises pour lesquels d'autres vérificateurs sont nommés conformément aux dispositions des lois qui régissent les activités de ces entités, nous croyons que toute nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et exceptionnels.

5.10 Il importe d'assurer, entre l'organisme ou l'entreprise et l'Assemblée nationale, un lien d'imputabilité efficace concernant les fonds et autres biens qui doivent être administrés ou utilisés conformément aux responsabilités confiées par le gouvernement et le Parlement. C'est pourquoi il est généralement indiqué que le vérificateur général soit celui qui effectue la vérification de ces entités. L'Assemblée nationale l'a désigné pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle des fonds et autres biens publics et pour lui faire rapport directement. En plus du rapport du vérificateur qui doit accompagner les états financiers dans le rapport annuel de l'organisme ou de l'entreprise, le vérificateur général dispose de son propre Rapport annuel, moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, pour lui faire connaître les constatations et recommandations qu'il juge pertinentes.

b. Nouveaux mandats confiés au vérificateur général

5.11 En vertu de lois constitutives sanctionnées au cours de la dernière année, le vérificateur général s'est vu confier la vérification des livres et comptes des quatre entités suivantes:

— Bibliothèque nationale du Québec;
— Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain;
— Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées;
— Institut de police du Québec.

Communication des résultats des travaux de vérification

5.12 Le vérificateur général communique, à la direction de l'organisme ou de l'entreprise, les inexactitudes, les irrégularités et les faiblesses du contrôle interne ou des autres procédés de gestion qu'il a constatées au cours de sa vérification des livres et comptes. C'est là un complément essentiel à la vérification.

5.13 Le vérificateur général informe la direction des entités concernées des constatations et commentaires, résultant de sa vérification, qui sont par la suite consignés à son Rapport annuel à l'Assemblée nationale. Autant que possible, le Rapport annuel comprend également le point de vue des dirigeants ou des administrateurs, selon le cas, en réaction aux observations, remarques et recommandations du vérificateur général.

5.14 Il en est de même des constatations et recommandations qui méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découlent de l'exercice du droit de regard par le vérificateur général sur la vérification des organismes et entreprises effectuée par des vérificateurs de la pratique privée.

Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers

5.15 Les responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers sont bien différentes. La distinction en est clairement établie au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.). Nous en reproduisons ci-dessous l'extrait pertinent:

5.16 « Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

5.17 L'exploitation de l'entreprise relève de la direction qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et de dresser les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine, à la prévention et à la détection des fraudes et des erreurs. Le fait que les états financiers fassent l'objet d'une vérification ne dégage pas la direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même les préparer, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la direction. Toutefois, c'est à la direction que revient toujours la paternité des états financiers. »

5.18 Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le Manuel de l'I.C.C.A. ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut retrouver dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises du secteur privé.

5.19 Pour sa part, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'I.C.C.A. a formulé des recommandations s'appliquant aux états financiers des gouvernements et, dans certains cas, à la vérification des organismes du secteur public. On ne peut cependant appliquer l'ensemble de ces recommandations aux états financiers des organismes et entreprises du secteur public. Le Comité sera appelé à élaborer éventuellement des recommandations sur la présentation de l'information financière de cette partie du secteur public.

5.20 Malgré l'absence de recommandations spécifiques de l'I.C.C.A., les directions des organismes et des entreprises du gouvernement visent, avec notre collaboration, à présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération selon les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entités, selon des conventions comptables particulières appropriées.

Comité de vérification

5.21 L'existence d'un comité de vérification renforce l'indépendance des vérificateurs. Dans les organismes et les entreprises du gouvernement, la mise sur pied d'un comité

de vérification du conseil d'administration ou de son équivalent est à encourager. Une telle initiative est de nature à favoriser l'exercice des responsabilités respectives des administrateurs et des vérificateurs externes et internes à l'égard de la qualité d'ensemble de l'information financière dans les états financiers. La qualité de l'information financière doit également s'entendre de la conception et de l'application de contrôles internes adéquats.

Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général

5.22 Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1989 et ne comprend pas les entités inopérantes. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères à même le Fonds consolidé du revenu et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts.

a. Organismes du gouvernement (Article 4 *de la Loi sur le vérificateur général*) — 61 *entités*

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche	X	
Bibliothèque nationale du Québec	X	
Centre de recherche industrielle du Québec	X	
Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur	X	
Centre québécois de valorisation de la biomasse	X	
Centre québécois pour l'informatisation de la production	X	
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	X	
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	X	
Commission de la santé et de la sécurité du travail	X	
Commission des affaires sociales	X	
Commission des normes du travail	X	
Commission des services juridiques		X
Commission des transports du Québec	X	
Commission des valeurs mobilières du Québec	X	
Corporation d'hébergement du Québec	X	
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain	X	
Fondation de la faune du Québec	X	
Fonds d'aide aux recours collectifs	X	
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	X	

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Fonds de la recherche en santé du Québec	X	
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche	X	
Inspecteur général des institutions financières	X	
Institut de police du Québec	X	
Institut de recherche et d'information sur la rémunération	X	
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	X	
Institut québécois de recherche sur la culture	X	
Institut québécois du cinéma	X	
Musée d'Art contemporain de Montréal	X	
Musée de la civilisation	X	
Musée du Québec	X	
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	X	
Office des ressources humaines	X	
Office des services de garde à l'enfance	X	
Office du crédit agricole du Québec	X	
Régie de l'assurance automobile du Québec	X	
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	X	
Régie de l'assurance-maladie du Québec	X	
Régie de la sécurité dans les sports	X	
Régie des assurances agricoles du Québec	X	
Régie des installations olympiques		X
Régie des rentes du Québec	X	
Régie du cinéma	X	
Régie du logement	X	
Société d'aménagement de l'Outaouais		X
Société de la Place des Arts de Montréal	X	
Société de développement des coopératives	X	
Société de développement industriel du Québec	X	
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	X	
Société des Traversiers du Québec	X	
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ)		X
Société d'habitation du Québec	X	
Société d'Investissement Jeunesse	X	
Société du Grand Théâtre de Québec	X	

	Vérifiés par le vérificateur général	Non vérifiés par le vérificateur général
Société du Palais des congrès de Montréal	X	
Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel		X
Société du parc industriel du centre du Québec	X	
Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud		X
Société immobilière du Québec	X	
Société québécoise d'assainissement des eaux	X	
Société québécoise des transports	X	
Filiale: — 1848-7199 Québec Inc.	X	

b. Entreprises du gouvernement (Article 5 de la Loi sur le vérificateur général) — 83 entités

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général
Caisse de dépôt et placement du Québec	X	
Filiales: Investissements immobiliers: — Cadim (1983) Inc.	X	
— Centre Morgan Rockland Inc.		X
— Cogir Consultants Ltée	X	
— Développements Pasteur Inc.	X	
— Immeubles Cadev Inc.	X	
— Immeubles Cadimont Inc.	X	
— Immeubles Carège Inc.		X
— Les Immeubles résidentiels Cadim Inc.	X	
— Les Jardins de Mérici Inc.	X	
— Place Dupuis Inc.	X	
— Société Immobilière Trans-Québec Inc.		X
— 149847 Canada Inc.	X	
— 2642-4937 Canada Inc.	X	
Autres investissements: — Capital C.D.P.Q. Inc.	X	
— Capital d'Amérique C.D.P.Q. Inc.	X	
— Capital Grande Entreprise C.D.P.Q. Inc.	X	
— Capital International C.D.P.Q. Inc.	X	

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général
— 2318-4518 Québec Inc.	X	
— 2437-8085 Québec Inc.	X	
— 2438-0354 Québec Inc.	X	
Commission de la construction du Québec	X	
Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées	X	
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier	X	
Hydro-Québec		X
Filiales:		
— Cedars Rapids Company Inc.		X
— Éconoler Inc.		X
— Éconoler International Inc.		X
— Hydro-Québec International		X
— Nouveler Inc.		X
— Petrosave Inc.		X
— Société d'énergie de la Baie James		X
— Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée		X
— Société 2312-0843 Québec Inc.		X
— Somarex Inc.		X
Parc technologique du Québec métropolitain	X	
Sidbec		X
Filiales:		
— Sidbec-Dosco Inc.		X
— Sidbec-Feruni Inc.		X
Société de développement de la Baie James		X
Société générale des industries culturelles (SOGIC)	X	
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	X	
Filiales:		
— Énerbois Inc.		X
— Énerpan Inc.		X
— Gestion 1195 Inc.		X
— Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.		X
— Produits forestiers St-Alphonse Inc.		X
— Proforêt Inc.		X
Société des alcools du Québec		X
Société des établissements de plein air du Québec		X

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	X	
Filiale:		
— Lotim Inc.		X
Société générale de financement du Québec		X
Filiales:		
— Albecour Inc.		X
— Dofor Inc.		X
— Éthylec Inc.		X
— Le Groupe MIL Inc.		X
— Société générale d'aluminerie Inc.		X
— Société québécoise d'aluminium Inc.		X
— MIL Davie Inc.		X
— MIL Interco Marine Services Inc.		X
— MIL Vickers Inc.		X
— MIL Systems Engineering Inc.		X
— Norris Warming (Canada) Ltée		X
Société nationale de l'amiante		X
Filiales:		
— Ceram-SNA Inc.		X
— Les Mines d'amiante Bell Ltée		X
— Mines-SNA Inc.		X
— Société Asbestos Limitée		X
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	X	
Filiale:		
— Soquemines Inc.	X	
Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)	X	
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	X	
Filiales:		
— Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.		X
— Centre d'insémination artificielle du Québec		X
— Société québécoise des pêches	X	
— Usine de congélation Saint-Bruno Inc.		X
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	X	
Filiales:		
— Exploration SOQUIP Inc.		X
— Soligaz Inc.		X
— SOQUIP Alberta Inc.		X
— SOQUIP Atlantique Inc.		X
2332-7190 Québec Inc. (Re: Madelipêche Inc.)		X

c. Autres entités vérifiées par le vérificateur général — 12 entités

Comité Centraide — Secteur public
Commission d'accès à l'information *
Commission de la fonction publique *
Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
Curateur public
Fondation Jean-Charles-Bonenfant *
Fonds de relance de la construction domiciliaire (Re: Programme Corvée Habitation)
Régie des marchés agricoles du Québec (fonds administrés)
Régime supplémentaire de rentes des employés de la Société du Grand Théâtre de Québec
Régime supplémentaire de rentes pour les employés du Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

d. Sommaire des entités vérifiées par le vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général	Total
Organismes du gouvernement	55	6	61
Entreprises du gouvernement	31	52	83
Autres entités	12	—	12
	98	**58**	**156**

5.23 Les états financiers de la plupart des organismes et des entreprises du gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée « États financiers des entreprises du gouvernement du Québec ».

Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement

5.24 Les organismes et les entreprises du gouvernement constituent deux groupes d'entités administratives auxquels l'État confie l'administration de politiques qu'il adopte pour le bénéfice des citoyens. Ces entités jouent un rôle de premier plan dans la conduite des affaires de l'État. L'importance monétaire de leurs activités atteint un niveau tel qu'il devient impérieux de les assujettir à un contrôle efficace de l'État.

5.25 Dans notre régime démocratique, le Parlement est l'organe suprême de l'expression de la collectivité et le gouvernement, le maître d'œuvre des politiques adoptées par l'Assemblée nationale. Le Parlement confie au gouvernement la responsabilité d'administrer les ressources qu'il affecte à la réalisation des politiques et de veiller à l'atteinte des objectifs visés par celles-ci. Aujourd'hui, le Parlement autorise de plus en plus la participation des organismes et des entreprises du gouvernement à la mise en œuvre et au maintien des politiques; ces entités administratives doivent, par conséquent, se soumettre à un processus de reddition de comptes rigoureux et respectueux des droits des citoyens, représentés par l'Assemblée nationale.

* Organisme public selon l'article 3 de la Loi sur le vérificateur général

Obligation de rendre compte

5.26 La relation Parlement/gouvernement/organismes et entreprises et Parlement/organismes et entreprises ne peut se concevoir sans l'instauration de contrôles. À toute délégation de pouvoirs et de devoirs correspond nécessairement une obligation de rendre compte.

5.27 On retrouve clairement une telle relation d'imputabilité dans l'entreprise privée. Les administrateurs exigent des gestionnaires un compte rendu de plus en plus utile sur la qualité apportée à la conduite des affaires et sur la viabilité de l'entreprise. Ce compte rendu doit refléter la volonté constante d'améliorer les pratiques de gestion. À leur tour, les administrateurs doivent faire rapport aux propriétaires ou aux actionnaires.

5.28 En juin 1988, la Commission Macdonald, mise sur pied par l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour définir les attentes du public à l'égard de la vérification, recommandait, d'une part, des déclarations plus complètes de la haute direction dans les états financiers et les rapports annuels et, d'autre part, l'élargissement des responsabilités du vérificateur sur ces mêmes documents, afin de mieux renseigner le public.

5.29 L'importance accordée à la reddition de comptes des responsables de la gestion des fonds privés nous démontre davantage la nécessité, pour les responsables de la gestion des fonds et autres biens publics, de mener leurs affaires et de faire rapport avec toute la rigueur qui convient. C'est dans cette optique qu'il faut considérer l'opportunité de l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement.

Nécessité et objectifs d'une loi-cadre

5.30 Le rôle qu'exerce l'Assemblée nationale, par l'adoption des lois instituant les organismes et les entreprises du gouvernement, porte sur les fonctions de constitution, de direction et de contrôle.

5.31 La fonction constitution regroupe quatre éléments de contrôle, soit le choix d'un statut, l'assignation du mandat, l'attribution des pouvoirs et la détermination du mode de financement. La fonction direction touche, entre autres, les rôles et les responsabilités de tous les intervenants, de l'Assemblée nationale aux membres du conseil d'administration, les objets de réglementation et de directives et tout ce qui entre dans les contrôles a priori. La fonction contrôle, visant la conformité des opérations au mandat et aux orientations, objectifs, politiques et directives, s'exerce a posteriori, principalement par la reddition de comptes et la vérification externe.

5.32 Le vérificateur général rappelle, depuis maintenant huit ans, la nécessité d'adopter une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement. Il a déjà démontré dans ses Rapports annuels l'absence d'uniformité dans l'assujettissement des différentes entités aux contrôles parlementaire et gouvernemental et l'insuffisance de contrôles fondamentaux en matière de reddition de comptes.

5.33 Une loi-cadre permettrait de définir les différentes catégories d'entités, d'en déterminer les exigences propres en matière de constitution, de direction et de contrôle, et d'établir clairement les conditions d'imputabilité. Elle mettrait davantage en évidence les rôles de l'Assemblée nationale et du gouvernement sur ces entités en matière de surveillance et de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens publics administrés.

5.34 Nous revenons brièvement sur les principaux sujets qui devraient faire l'objet des dispositions d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement.

a. Constitution

5.35 L'adoption d'une loi-cadre permettrait de délimiter le statut des organismes et entreprises du gouvernement, d'en faire une classification et de définir, par catégorie d'entités, les exigences d'imputabilité devant le gouvernement et l'Assemblée nationale.

5.36 Le mandat des organismes et entreprises du gouvernement devrait être suffisamment bien défini pour que puissent s'y accomplir, de façon adéquate, l'évaluation sous l'angle de la performance et de l'atteinte des objectifs de même que l'exercice de la reddition de comptes.

5.37 C'est au Parlement qu'il appartient d'approuver les objectifs, les pouvoirs et les responsabilités de chaque entité, de la même façon qu'il lui appartient d'en approuver la constitution et l'aliénation, ou la cessation de ses activités.

b. Direction

5.38 Une loi-cadre devrait prévoir des contrôles de portée générale pour des entités de même catégorie. Elle devrait imposer l'obligation de soumettre à l'approbation du gouvernement les plans de développement et les budgets d'exploitation et d'investissement correspondants.

5.39 Les pouvoirs conférés aux organismes et entreprises du gouvernement pour la conduite des affaires reliées à l'exécution de leur mandat devraient être assortis de certaines restrictions; les contrôles du gouvernement sur les activités de ces entités devraient être uniformisés. Par exemple, des limites devraient être posées au pouvoir d'acquérir ou d'aliéner des biens immeubles ou des droits de participation à d'autres entreprises, au pouvoir de négocier des emprunts et à celui de consentir des prêts ou de conclure des contrats au-delà d'une certaine durée.

5.40 Bien qu'il leur soit permis d'acquérir ou de constituer des filiales, les organismes et entreprises du gouvernement ne devraient pas pouvoir recourir à ce moyen pour soustraire la gestion d'une activité au contrôle du gouvernement et à la surveillance de l'Assemblée nationale. Il ne devrait pas, non plus, leur devenir possible d'entreprendre, par le biais d'une filiale, une activité que sa loi constitutive lui interdit, en tant que société mère.

5.41 Il importe de définir les rôles et les responsabilités du gouvernement par rapport à ces entités. C'est de lui que devrait relever la nomination des administrateurs et c'est à lui qu'il appartiendrait de fixer des règles touchant les devoirs et pouvoirs des conseils d'administration et la prévention des conflits d'intérêts.

c. Contrôle

5.42 L'Assemblée nationale, le gouvernement et les conseils d'administration interviennent, à des niveaux différents, dans l'exercice du contrôle sur les organismes et les entreprises du gouvernement. Ces intervenants devraient disposer de mécanismes de contrôle qui leur permettent de bien s'acquitter de leur rôle respectif.

5.43 Ces entités administratives que sont les organismes et entreprises du gouvernement devraient, par exemple, présenter annuellement à l'Assemblée nationale les plans de développement approuvés par le gouvernement. De plus, elles devraient produire, pour dépôt devant l'Assemblée, des rapports comprenant, entre autres, leurs états financiers vérifiés et des données comparatives des résultats par rapport à leurs objectifs opéra-

tionnels. Actuellement, la nature des comptes rendus ou rapports d'activités des organismes et des entreprises du gouvernement ne procure pas une information suffisante à l'Assemblée nationale, ni au gouvernement.

5.44 Là où la loi permettrait au gouvernement de faire le choix du vérificateur, ce choix devrait s'exercer conformément à des critères de nomination établis par règlement.

5.45 De plus, la portée de l'intervention du vérificateur externe dans les entreprises du gouvernement devrait être précisée. Dans le cas des organismes du gouvernement, celle-ci est précisée dans la Loi sur le vérificateur général. L'apport des entreprises à la réalisation des priorités gouvernementales est d'une importance telle qu'il y a lieu de les voir assujetties à la vérification d'optimisation des ressources au même titre que les organismes du gouvernement.

5.46 Les organismes et les entreprises du gouvernement devraient, en principe, être tenus de se doter d'un service de vérification interne. De plus, un Comité de vérification devrait y être constitué afin d'améliorer la présentation de l'information financière et de répondre aux attentes du public dans ce domaine.

Conclusion

5.47 Ces quelques propositions sur l'opportunité d'une loi-cadre reprennent, quoique de façon sommaire, les considérations que nous avions présentées dans notre Rapport de l'an dernier (p. 78-85). En n'y accordant pas une aussi large place cette année dans notre Rapport, nous n'entendons pas signifier par là que le sujet aurait perdu de son actualité. Le gouvernement continue de s'en remettre, pour l'atteinte de ses objectifs dans différents secteurs d'activités, à des entités administratives qu'il importe d'encadrer de façon à raffermir leur devoir d'imputabilité, sans porter préjudice pour autant à l'autonomie nécessaire à leur bon fonctionnement.

5.48 L'adoption d'une loi-cadre favoriserait l'assujettissement des organismes et entreprises du gouvernement à des contrôles appropriés. Les contrôles fondamentaux étant définis pour chaque catégorie d'entités dans la loi-cadre, seuls les contrôles propres à chacune d'elles nécessiteraient d'être précisés dans les différentes lois constitutives. Ces contrôles fondamentaux étant regroupés dans une seule et même loi, leur visibilité s'en trouverait accrue et l'exercice du contrôle par le gouvernement de même que la surveillance par l'Assemblée nationale en seraient d'autant favorisés.

5.49 Une loi-cadre, en fixant des exigences quant à la constitution, à la direction et au contrôle des entités gouvernementales, assurerait une meilleure reddition de comptes de leur part. Ces entités seraient appelées à communiquer et à expliquer les résultats de leurs opérations par rapport aux objectifs qui leur auraient été fixés et préalablement approuvés.

5.50 Une loi-cadre laisserait suffisamment de souplesse et d'autonomie d'action aux organismes et entreprises du gouvernement, tout en confirmant le devoir de surveillance de l'Assemblée nationale sur ces entités du secteur public et en précisant le contrôle que le gouvernement exerce sur elles. En définitive, l'adoption d'une loi-cadre assurerait le bon fonctionnement d'un régime d'imputabilité entre les parties intéressées, c'est-à-dire celles qui délèguent des responsabilités et celles qui les acceptent.

Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche

Autorisation gouvernementale

5.51 La Loi sur l'Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche (L.R.Q., chapitre A-7.1) prévoit que le secrétaire et les autres membres du personnel soient nommés et rémunérés conformément aux normes et barèmes établis par règlement de l'Agence. Ce règlement entre en vigueur lors de son approbation par le gouvernement.

5.52 Au cours des deux derniers exercices, l'Agence a modifié certaines fonctions chez son personnel, ce qui a donné lieu à des nominations avec promotion, sans toutefois modifier le nombre de postes autorisés. Bien que ces nominations soient approuvées par règlement de l'Agence, le règlement n'a pas encore été entériné par le gouvernement.

5.53 En février 1989, l'Agence a également adopté un règlement révisant, pour l'année 1989-1990, les barèmes de traitement des employés autres que le personnel d'encadrement. L'Agence rémunère actuellement son personnel selon les nouveaux barèmes sans que le règlement soit approuvé par le gouvernement.

5.54 De plus, l'Agence s'est dotée d'un programme d'encouragement financier pour le personnel qui participe à la gestion des projets et des placements. Ce programme n'a pas été approuvé par le gouvernement.

5.55 L'Agence devrait obtenir les autorisations requises par sa loi constitutive avant d'effectuer des nominations, de réviser ses barèmes de traitement et de mettre en place un programme d'encouragement financier pour ses employés.

Commentaire de l'Agence : « Les anomalies de procédure soulevées sont en grande partie explicables par des considérations d'ordre historique ou circonstanciel et sont associées à la poursuite d'objectifs correspondant à des politiques gouvernementales telles une meilleure utilisation et la motivation du personnel, et une productivité et une efficacité accrues.

C'est toutefois notre intention de régulariser la situation et des démarches ont été entreprises à cet effet. »

Commission de la construction du Québec

Gestion et contrôles informatiques

5.56 Dans notre Rapport de l'an dernier (p. 91-92), nous faisions état de lacunes dans les contrôles d'accès par lignes téléphoniques à l'ordinateur central, la mise à jour systématique des droits d'accès à l'ordinateur et aux ressources informatiques et le contrôle des interventions des opérateurs du système informatique.

5.57 Bien que la Commission ait apporté certains correctifs, les mécanismes de contrôle demeurent insuffisants pour prévenir efficacement les accès non autorisés à l'ordinateur central. Les possibilités d'accès de certains membres du personnel, la normalisation des procédés de révocation et d'attribution des codes d'identification, la révision des rapports de tentatives de violation de l'accès, la modification périodique et la confidentialité des mots de passe sont autant de mécanismes qui doivent être introduits dans les opérations informatiques pour assurer un contrôle d'accès adéquat.

5.58 La Commission ne dispose pas non plus de normes de documentation et de sécurité pour ses procédés informatisés régissant le fonctionnement des programmes importants sur micro-ordinateurs.

5.59 Plusieurs applications sont insuffisamment documentées; les jeux d'essai pour certifier leur bon fonctionnement ne sont pas conservés et la documentation disponible n'est pas centralisée. De plus, l'accès à certaines applications est tributaire des mots de passe qui ne sont connus que par les concepteurs de ces applications; ainsi, en cas de départ ou d'absence prolongé d'un concepteur, certaines applications ne pourraient être accessibles à leurs utilisateurs. Enfin, la conservation des copies de sécurité existantes n'est pas centralisée.

5.60 La Commission devrait poursuivre ses efforts pour resserrer les contrôles d'accès à l'ordinateur central et renforcer ses mécanismes de gestion de la micro-informatique.

Commentaire de la Commission: « *La Commission de la construction du Québec a acquis les logiciels d'accès et de sécurité nécessaires à la gestion et au contrôle d'accès à l'ordinateur.*

Ces logiciels ont été mis en opération sur l'ordinateur central et leur application se fait par service au fur et à mesure où un service obtient les équipements permettant la gestion des mots de passe sur un plan individuel.

La fonction d'officier de sécurité est assumée actuellement, selon les domaines, par différents cadres au Service de l'informatique. Une étude de restructuration est en cours au Service de l'informatique et permettra d'établir précisément le rôle et l'analyse d'emploi de l'officier de sécurité qui relèvera directement du directeur. La gestion du contrôle d'accès individuel ainsi que la révocation et l'attribution des codes d'accès individuels feront partie de ses fonctions.

Pour ce qui est des normes de documentation et de sécurité des procédés régissant l'exécution des programmes importants sur micro-ordinateurs, le Service de l'informatique établira avant la fin de 1989 des normes de documentation et de jeux d'essais et les fera parvenir à tous les services de la Commission. Ces normes incluront la gestion des mots de passe sur micro ainsi que la gestion des copies de sécurité. »

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Financement de la Commission

a. Évaluation des besoins financiers pour 1988

5.61 La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) (L.R.Q., chapitre A-3.001) prévoit que la Commission choisisse son mode de financement d'après la méthode qu'elle estime appropriée pour lui permettre de faire face à ses dépenses au fur et à mesure de leur échéance. Toutefois, conformément à la loi, la Commission ne pouvait percevoir, pour les années 1984 à 1988, que 90 % de la somme requise pour permettre le paiement des prestations auxquelles avaient droit les bénéficiaires pour des lésions professionnelles survenues au cours de chacune de ces années.

5.62 En raison de cette contrainte, les résultats de 1988 auraient dû en principe être déficitaires de 298,4 M$. En réalisant un « excédent des revenus sur les dépenses » de 274,9 M$, exclusion faite des postes exceptionnels, la Commission a donc perçu, avec un taux moyen de cotisation de 2,75 $ par tranche de 100 $ de salaires, 573,3 M$ de plus que ne le requérait le mode de financement prévu par la loi, soit un écart de plus de 40 %.

b. Tarification pour 1989

5.63 Le taux moyen de cotisation ayant été maintenu à 2,75 $ par tranche de 100 $ de salaires pour 1989, nous sommes d'avis qu'il inclut une marge de sécurité. À titre d'exemples:

- La Commission a majoré les coûts des programmes de réparation de 5 % en supposant que les coûts réels des prestations pourraient dépasser les estimations;

- La Commission a évalué à 164,9 M$ ses frais d'administration pour 1989, ce qui représente une augmentation d'environ 16 % par rapport à 1988. Puisque les salaires représentent la majeure partie des frais d'administration, ce pourcentage nous semble élevé en regard du taux moyen d'augmentation de la masse salariale des employeurs qui se situe à 6,7 %.

Commentaire de la Commission: *Sur les besoins financiers, la Commission mentionne*:

« La principale source de surplus a trait à la réparation des lésions professionnelles et représente un montant de 361,5 M$ en partie attribuable à une surévaluation du nombre de victimes lors de la tarification 1988. Celle-ci avait en effet été produite en supposant un maintien à la hausse du nombre de victimes alors que cette hausse s'est fortement atténuée depuis lors. »

Sur la tarification pour 1989, la Commission indique:

« En effet, la tarification 1989 inclut des marges de sécurité. Cela se comprend lorsqu'on sait que les résultats financiers finaux de 1988 n'étaient pas encore connus lors de l'exercice de tarification 1989. C'est d'ailleurs à la suite de la prise en compte de ces résultats que le taux moyen a été ajusté à la baisse en 1990.

De plus, l'évaluation à la hausse des frais d'administration à laquelle l'on réfère est le résultat d'une planification stratégique laquelle comportait un objectif de service à la clientèle qui a conduit la Commission à procéder à la restructuration de ses activités régionales, d'où la création de nouvelles directions régionales, et à doubler les effectifs occasionnels requis en vue d'assurer un service efficace de ses bureaux de révision.

Par ailleurs, les déficits successifs enregistrés au cours des neuf dernières années incitent davantage à effectuer des prévisions conservatrices que spéculatives.

Il faut souligner, en outre, l'amendement apporté en 1988 à l'article 284 de la LATMP et qui permettait à la Commission, dès 1989, de percevoir des employeurs 100 % du coût des lésions professionnelles et de réduire son déficit actuariel. Un montant de 105 M$ avait d'ailleurs été prévu à la tarification 1989 à titre de provision pour recapitalisation. »

Plafond de la réserve pour fluctuation du taux de rendement réel

5.64 La réserve pour fluctuation du taux de rendement réel est liée, selon la Commission, à un souci de stabilité des taux de cotisation. Elle est une composante des réserves actuarielles. On y cumule, depuis 1984, les écarts annuels entre le taux de rendement réel (le taux obtenu sur les placements à long terme moins l'inflation) et le taux fixe de 3 % que l'on prévoit obtenir à long terme. Les taux de rendement réels depuis 1984 sont nettement supérieurs au taux fixe de 3 % utilisé par la Commission et c'est pourquoi cette réserve atteint 407 M$ au 31 décembre 1988.

5.65 Le recours à cette réserve a pour effet de ne pas refléter dans la tarification la conjoncture économique actuelle. Présentement, cette politique d'utilisation d'un taux fixe de 3 % augmente la réserve actuarielle et la cotisation des employeurs.

5.66 Jusqu'ici, aucun maximum n'a été fixé à cette réserve; elle pourrait donc atteindre des proportions démesurées par rapport au motif qui a conduit à sa mise en place.

5.67 La Commission devrait préciser les objectifs poursuivis par la constitution de la réserve pour fluctuation du taux de rendement réel.

Commentaire de la Commission: « *La Commission révisera en cours de 1989 l'hypothèse sur le taux de rendement réel et la méthode d'amortissement des gains ou pertes résultant du taux de rendement réel.*

La réserve pour fluctuation du taux de rendement réel sera revue dans le cadre de ces révisions. »

L'indemnisation

5.68 La LATMP précise les différents éléments et les phases du traitement d'un dossier d'accidenté du travail. L'employeur paie directement le travailleur jusqu'à son retour au travail, lorsque l'absence est de 14 jours ou moins; il est remboursé par la Commission, sauf pour le jour de l'accident qui est à sa charge. Si l'incapacité se prolonge au-delà de 14 jours, le travailleur doit produire une réclamation à la Commission.

5.69 Dès réception des documents pertinents, la Commission doit statuer sur l'admissibilité de la réclamation. Une réclamation admissible ouvre droit à tous les avantages de la loi. Le travailleur est alors indemnisé.

a. L'exactitude des indemnités versées

5.70 À partir des chèques émis, nous avons sélectionné 182 dossiers, à l'aide d'une méthode d'échantillonnage reconnue. Nous avons vérifié les diverses indemnités versées aux travailleurs de même que les remboursements aux employeurs pour les 14 premiers jours d'incapacité. La projection des erreurs décelées par nos sondages sur l'ensemble des déboursés de réparation de l'année 1988 indique que la Commission aurait versé en trop un montant net de 10,8 M$ formé de surpayés de 19,2 M$ et de sous-payés de

8,4 M$. Cette projection ne tient pas compte des surpayés déjà identifiés par les mécanismes en place à la Commission. Ces résultats sont comparables à ceux des années précédentes que nous avons déjà commentés dans nos Rapports à l'Assemblée nationale.

5.71 Les causes principales d'erreurs dans la détermination des indemnités sont les suivantes:

5.72 Revalorisation des indemnités de remplacement du revenu. La LATMP prévoit que les indemnités de remplacement du revenu soient revalorisées à la date du deuxième anniversaire du début de l'incapacité du travailleur d'exercer son emploi. Toutefois, les systèmes en place n'ont pas, durant une partie de l'année, calculé la revalorisation pour ce type d'indemnité.

5.73 Remboursement à l'employeur des 14 premiers jours d'incapacité du travailleur. La Commission procède au remboursement des montants versés par les employeurs pour les 14 premiers jours d'incapacité du travailleur, sans vérifier si les réclamations ont été calculées selon les modalités prévues à la LATMP. Nous avons relevé les anomalies suivantes:

— Réclamation par l'employeur de 90 % du salaire brut au lieu du salaire net;
— Réclamation par l'employeur de la journée de l'accident;
— Le maximum annuel assurable n'a pas été considéré.

5.74 Données servant à l'établissement des indemnités de remplacement du revenu. Les données utilisées par la Commission dans le calcul des indemnités de remplacement du revenu pour les absences de plus de 14 jours ne sont pas toujours exactes et complètes, notamment au niveau de l'état civil de l'accidenté, du nombre de ses personnes à charge et de son salaire brut.

5.75 Comptes des établissements de santé. Les comptes des établissements de santé sont enregistrés et payés par le nouveau système « réparation ». Toutefois, aucun lien n'est exercé avec l'ancien système pour éviter le paiement d'un compte déjà remboursé par ce dernier. Nous avons décelé un paiement en double.

5.76 Paiement du capital représentatif. En 1988, une rente mensuelle inférieure à 113 $ pouvait être remplacée par une indemnité forfaitaire (capital représentatif). Le calcul de certaines de ces indemnités est erroné.

5.77 La Commission devrait s'assurer que les indemnités et les remboursements qu'elle verse sont établis à partir de données fiables et complètes et en conformité avec les lois qu'elle administre.

Commentaire de la Commission: Sur la revalorisation des indemnités de remplacement du revenu, la Commission mentionne:

« La revalorisation prévue à l'article 117 s'effectue normalement pour tous les cas depuis qu'une modification a été apportée au système informatique. Cependant, il semble que cette modification n'a pas corrigé les cas antérieurs à la mise en production de cette demande de changement. Nous procéderons au cours des prochains jours à une vérification de ces dossiers et nous effectuerons les modifications nécessaires s'il y a lieu. »

Au sujet du remboursement à l'employeur des 14 premiers jours d'incapacité du travailleur, la Commission mentionne:

« Avec l'adoption de la nouvelle loi, la Commission a voulu respecter l'esprit de la loi qui responsabilisait les parties. En effet, la loi décrète dans des articles clairs et précis le rôle et les responsabilités

de chacun des partenaires, soit employeur, travailleur, professionnel de la santé, établissement de santé, etc. La Commission a cru que l'employeur avait intérêt à réclamer le montant exact qu'il avait remboursé à son travailleur, étant donné qu'une demande de remboursement inexacte affectait son expérience d'où, potentiellement, son taux de cotisation. D'ailleurs, le formulaire « avis et demande de remboursement » (ADR) de même que les instructions l'accompagnant sont suffisamment claires pour permettre à l'employeur de calculer le montant exact à réclamer.

À la suite de certains constats, il s'est avéré nécessaire d'accroître les contrôles sur les remboursements réclamés par les employeurs. Plusieurs contrôles ont été implantés de juin 1987 à 1989. En parallèle, le projet pour réviser le formulaire « ADR » s'est poursuivi. Un guide détaillé et abrégé accompagne le formulaire. Ce guide précise la méthode de calcul, les modalités inhérentes à certaines catégories de travailleurs ainsi que la méthode de vérification du salaire maximal assurable. Ce projet est toujours dans une phase de consultation auprès des employeurs, la Commission n'ayant pas obtenu l'unanimité du conseil d'administration. Ce problème devra être résorbé en 1989. »

La Commission déclare ce qui suit à propos des erreurs sur les données servant à l'établissement des indemnités de remplacement du revenu:

« Le guide de l'ADR viendra préciser les modalités quant à la détermination du revenu annuel brut pour certaines catégories de travailleurs. »

Les commentaires de la Commission sur les comptes des établissements de santé sont les suivants:

« Pour nous permettre de remédier à cette problématique, des demandes de modifications ont été faites pour valider le nouveau et l'ancien systèmes. Ces demandes n'ont pas été priorisées dû aux coûts très élevés de développement. Nous ajouterons dans la procédure une note demandant aux intervenants de vérifier les dates sur les comptes d'hôpitaux afin d'éviter de payer en double. »

Enfin, à l'égard des erreurs lors du paiement du capital représentatif, la Commission souligne:

« La Direction des systèmes est en voie de traiter une demande de vérification soumise à cet effet en 1989. »

b. Admissibilité des réclamations

5.78 Dans notre Rapport de l'an dernier (p. 155), nous avons formulé des commentaires sur l'admissibilité des réclamations pour réparation de lésions professionnelles. Nous y indiquions alors que, dans au moins 30 % des réclamations, l'admissibilité était douteuse au moment de leur acceptation par la Commission et que, lors de notre vérification, la Commission ne disposait pas encore, pour plusieurs des cas, de l'information nécessaire pour établir s'il s'agissait véritablement d'une lésion professionnelle et, conséquemment, l'admissibilité demeurait incertaine.

5.79 Lors de notre vérification des déboursés de réparation de lésions professionnelles de cette année, nous nous sommes assurés que:

1. La décision initiale d'admissibilité rendue par l'agent d'indemnisation s'appuyait sur des informations probantes suffisantes pour pouvoir accepter la réclamation;

2. Le requérant était admissible aux indemnités prévues par la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles si on considérait l'ensemble des informations contenues au dossier au moment de notre examen.

5.80 Nous avons tenu compte des récents jugements rendus par la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles et par la Cour supérieure du Québec au sujet de certaines interprétations à donner aux dispositions de la LATMP.

5.81 Nous estimons qu'entre 6 % et 10 % des dossiers vérifiés ne contenaient pas l'information suffisante pour pouvoir accepter la réclamation au moment où la décision initiale a été rendue par l'agent. Ce pourcentage se situe entre 3 % et 6 % même en considérant l'ensemble des informations accumulées par la suite au dossier.

5.82 L'admissibilité est sujette à plusieurs interprétations en raison de l'imprécision de la LATMP sur certaines notions d'admissibilité. La Commission a donc entrepris une révision de ses manuels de procédés administratifs afin de guider ses agents d'indemnisation. De plus, certaines directions régionales ont intégré à leurs dossiers une grille de décision sur l'admissibilité des réclamations.

5.83 La Commission devrait poursuivre ses efforts pour procurer aux agents d'indemnisation les moyens et les interprétations juridiques permettant de rendre des décisions uniformes et conformes à la loi.

Commentaire de la Commission: « *La Commission a effectivement révisé l'ensemble des orientations liées à la* LATMP. *Le recueil des politiques en matière de réadaptation-indemnisation a été déposé au Comité de direction du 14 juin 1989. De plus, une procédure d'admissibilité (résolution* D-60-89 *du Comité de direction) a été adoptée et diffusée aux gestionnaires, spécialistes et agents d'indemnisation. Est actuellement en voie de préparation un manuel spécifique à la fonction admissibilité des réclamations qui regroupera toutes les orientations, procédures, grilles et lettres standards en cette matière. Nos agents, de même que les gestionnaires et spécialistes, recevront dès l'automne la formation nécessaire à la compréhension et à la bonne utilisation de ce nouvel outil qui sera complété et supporté par un développement informatique adéquat.*

L'ensemble de ces mesures, associées aux indicateurs de gestion retenus (objectifs 1989, service à la clientèle: contrôle a priori de 100 % des cas de refus et 10 % des cas d'acceptation), doivent nous permettre d'atteindre l'uniformité et la conformité recherchées dans le traitement de ces dossiers. »

Normes et pratiques administratives

a. Intérêts non réclamés

5.84 Nous avons constaté, de nouveau cette année, que la Commission accorde des délais additionnels à ceux prévus à la LATMP pour la production de la déclaration salariale et pour le paiement de la cotisation. Pour 1988, les délais supplémentaires accordés étaient généralement de 10 jours pour la production de la déclaration salariale et de 15 jours pour le paiement de la cotisation. Le délai de paiement accordé était de 30 jours pour le premier versement lorsque l'employeur acquittait sa cotisation par mensualités.

5.85 La décision de la Commission d'accorder aux employeurs des délais additionnels à ceux reconnus par la loi représente, pour 1988, plus de 6,8 M$ d'intérêts (tenant lieu de pénalité) non réclamés, soit 2,5 M$ pour les déclarations salariales et près de 4,3 M$ pour le paiement des cotisations. Pour les fins du calcul, nous avons alloué cinq jours pour l'acheminement postal.

5.86 De plus, en réclamant les sommes en cause aux dates prescrites, la Commission aurait pu augmenter ses revenus de placement de plus de 240 000 $.

5.87 Nous n'avons pas retrouvé de documentation à l'appui de la décision prise par la Commission, il y a plusieurs années, d'accorder de tels délais qui ont un impact monétaire annuel important.

5.88 La Commission doit appliquer les dispositions de la LATMP à l'égard des intérêts à réclamer aux employeurs contrevenants.

Commentaire de la Commission: « *Les documents appartiennent au destinataire dès leur mise à la poste et considérant l'expérience des dernières années relativement aux délais postaux, la Commission est justifiée administrativement d'accorder ces délais de 10 jours en rapport avec la production de la déclaration des salaires et de 15 jours pour le paiement de la cotisation.*

Il s'agit d'ailleurs d'une politique établie depuis nombre d'années et la Commission a toujours jugé à propos de la maintenir. »

b. Liquidités excédentaires détenues par la Commission

5.89 Conformément à la LATMP, les sommes dont la Commission ne prévoit pas avoir besoin immédiatement pour l'application de cette loi doivent être déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ).

5.90 De nouveau cette année, nous avons constaté que la Commission maintient la définition de 1977 de son besoin immédiat comme étant celui d'une année. Par conséquent, elle ne dépose à la CDPQ que ses excédents annuels de liquidités. Comme la majorité des revenus de cotisation sont perçus en quelques mois alors que les déboursés sont répartis sur l'année, la Commission dispose donc d'importantes liquidités pendant plusieurs mois. Ainsi, en 1988, la Commission avait des liquidités supérieures à 600 M$ pendant sept mois, soit d'avril à octobre inclusivement, sous forme de placements temporaires, et qui n'ont pas été déposées à la CDPQ. Pendant la même période, ses besoins financiers mensuels n'ont pas dépassé 120 M$.

5.91 La Commission devrait, comme le prévoit la loi, confier à la CDPQ la gestion de ses excédents de liquidités.

Commentaire de la Commission: « *La loi est explicite. La Caisse de dépôt gère les fonds dont la Commission n'a pas un besoin immédiat. Le conseil d'administration a défini par sa résolution A-1044-77 ce qu'il entend par besoins immédiats et la Commission gère ses fonds en conséquence. D'ailleurs, la Caisse de dépôt étant spécialisée dans le placement à long terme, elle n'a pas les ressources disponibles pour effectuer une gestion quotidienne des liquidités. Dans notre politique de placements à court terme, la Caisse est une institution invitée à soumissionner. La Commission approchera toutefois la Caisse de dépôt pour envisager les avantages d'un transfert possible de ses fonds.* »

c. Attribution de contrats

5.92 Une directive interne de la Commission sur l'acquisition de services prévoit les méthodes de sollicitation à utiliser pour l'attribution de contrats.

5.93 Nous avons notamment relevé 19 contrats supérieurs à 5 000 $ et atteignant au total près de 1 M$ qui ont été attribués par le service de l'actuariat sans respecter les règles de la directive.

5.94 La Commission devrait s'assurer du respect de sa directive interne sur l'acquisition des services.

Commentaire de la Commission: « *En 1988, la vice-présidence aux finances était engagée dans le processus d'analyse de son mode de tarification actuel et dans la conception d'un nouveau mode de tarification. De façon générale, l'expertise actuarielle reliée à l'assurance publique est limitée dans la région de Québec et certaines firmes refusent de travailler avec la Commission afin de garder une certaine indépendance et de pouvoir ainsi mieux représenter la clientèle plus lucrative des employeurs. Donc, lorsque le service de l'actuariat pouvait recruter dans des firmes privées, les*

compétences pour lesquelles elle avait un besoin spécifique et urgent à cette époque, il n'hésitait pas à le faire. Toute autre façon de procéder aurait pu compromettre la livraison finale du projet et le respect des échéanciers. »

d. Frais de stationnement des employés

5.95 La Commission est assujettie à la politique gouvernementale sur les frais à percevoir des employés pour les places de stationnement qu'elle leur fournit, mais elle ne s'y conforme pas.

5.96 La Commission perçoit 12 $ pour une place extérieure et 18 $ pour une place intérieure alors que les taux fixés par la directive du Conseil du trésor sont respectivement de 22 $ et 33 $.

5.97 La Commission doit se conformer à la politique gouvernementale sur les frais de stationnement à percevoir des employés.

Commentaire de la Commission: « La Commission applique une politique de stationnement qui lui est propre. Elle étudie présentement l'opportunité de modifier ses critères de gestion des stationnements pour ses employés notamment en ce qui concerne les taux.

Un rapport en ce sens sera soumis au vice-président/Services en juin prochain. »

Curateur public

Acquisitions de biens et services

5.98 Le Règlement sur les contrats d'approvisionnement du gouvernement mentionne que tout contrat d'achat dont le montant est supérieur à 2 000 $ doit être conclu par le directeur général des achats du gouvernement. Le règlement prévoit aussi que les acquisitions d'équipements informatiques de 50 000 $ et plus doivent être autorisées par le Conseil du trésor.

5.99 En 1988-1989, le Conseil du trésor a autorisé le curateur à augmenter la capacité de traitement des équipements informatiques pour un montant ne dépassant pas 270 000 $. Comme une partie seulement du matériel requis a pu être acquis pour ce montant, dix commandes de 1 400 $ chacune ont été passées pour compléter l'acquisition et ce, sans l'intervention du directeur général des achats. Un tel fractionnement de contrats constitue une dérogation au Règlement sur les contrats d'approvisionnement du gouvernement.

5.100 Des mécanismes de contrôle appropriés devraient être instaurés par le curateur afin d'assurer le respect de la réglementation sur les acquisitions de biens et services.

Commentaire du curateur: « *De fait, il y a eu dérogation au règlement lors de l'acquisition du matériel informatique et dorénavant des mesures seront prises pour éviter cette situation.* »

Fonds d'aide aux recours collectifs

Engagements financiers

5.101 Dans notre rapport du vérificateur sur les états financiers du Fonds pour l'exercice terminé le 31 mars 1988 et dans notre Rapport annuel de l'an dernier (p. 93), nous avons formulé un commentaire sur le fait que le montant des engagements financiers n'avait pas été déterminé par le ministre de la Justice comme le prévoit la loi constitutive du Fonds. La situation se répète au 31 mars 1989. Les engagements pour les exercices 1988 et 1989, de 490 000 $ et 713 000 $ respectivement, ne sont donc pas conformes à la loi.

5.102 Bien que le Fonds ait entrepris des démarches depuis le mois d'avril 1988, les engagements financiers de 1988 et 1989 n'ont pas reçu l'autorisation du ministre.

5.103 Le Fonds devrait poursuivre ses démarches en vue de se conformer à la disposition de la Loi sur le recours collectif portant sur les engagements financiers.

Commentaire du Fonds: *Aucun commentaire.*

Fonds de la recherche en santé du Québec

Rémunération du personnel

5.104 Le Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du Fonds prévoit que la révision de la rémunération du personnel se fait au 1er janvier de chaque année suite à l'approbation du Conseil du trésor.

5.105 La rémunération du personnel du Fonds pour les années 1988 et 1989 a été révisée sans que l'autorisation préalable du Conseil du trésor ait été obtenue.

5.106 Le Fonds devrait se conformer à son règlement et obtenir l'approbation du Conseil du trésor avant de procéder à la révision de la rémunération de son personnel.

Commentaire du Fonds: *« Le personnel du FRSQ (Fonds de la recherche en santé du Québec) est rémunéré au moyen d'un budget spécifique émargeant du ministère de la Santé et des Services sociaux. Les échelles salariales et autres conditions de travail touchant notre personnel sont strictement celles du ministère, et régies dans le cadre de la fonction publique en vigueur. Si nous avons, selon nos règlements, le potentiel d'une gestion indépendante, celle-ci n'est pas appliquée actuellement. En conséquence, nous n'avons pas à soumettre une demande spécifique au Conseil du trésor, tant que nous nous conformons aux échelles salariales de la fonction publique. Néanmoins, nous soumettrons les documents touchant la révision de la rémunération du personnel au Conseil du trésor en date appropriée. »*

Office du crédit agricole du Québec

5.107 En vertu de la Loi sur le prêt agricole (L.R.Q., chapitre P-20), l'Office du crédit agricole du Québec verse à la Société du crédit agricole Canada une partie des intérêts sur les prêts que cette dernière accorde aux agriculteurs québécois. La remise semestrielle de l'Office est établie à partir des informations que lui fournit la Société fédérale.

5.108 Bien que l'Office vérifie le calcul des montants qui lui sont réclamés, il n'a pas mis en place de mécanismes pour s'assurer systématiquement de l'exactitude des renseignements que lui fournit la Société.

5.109 L'Office devrait s'assurer de l'exactitude des informations qui lui sont fournies par la Société du crédit agricole Canada.

Commentaire de l'Office: *« L'Office est à compléter la revue de l'ensemble de ses procédures en regard des prêts consentis par la Société avant de conclure un protocole d'entente pour déterminer les responsabilités respectives relativement aux données requises pour l'établissement des subventions. »*

Régie des installations olympiques

5.110 La Régie des installations olympiques, en tant qu'organisme du gouvernement, fait partie du champ de compétence du vérificateur général. Toutefois, celui-ci n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes de la Régie puisque cette vérification est effectuée par d'autres vérificateurs nommés par le gouvernement, conformément à la loi constitutive de la Régie. Dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler l'exercice du droit de regard sur les résultats des travaux effectués par le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement autre que le vérificateur général, nous avons examiné les rapports de la vérification d'optimisation des ressources effectuée à la Régie.

5.111 Nous avons noté, avec intérêt, que la Régie s'est dotée d'un programme de vérification d'optimisation des ressources. Le premier rapport soumis à la direction par le vérificateur de la Régie révélait des observations importantes qui nous ont amenés à demander au vérificateur de vérifier dans quelle mesure les recommandations de ce rapport avaient été mises en œuvre dans un souci d'optimisation des ressources. Le vérificateur a conclu que « les recommandations avaient été majoritairement appliquées ».

5.112 Le second rapport découlant des travaux réalisés en 1988-1989 signalait des situations à corriger concernant le contrôle de l'efficience de la main d'œuvre des services techniques et l'information de gestion des projets de construction intermédiaires. Le vérificateur a estimé que la restructuration effectuée en mai 1989 devrait contribuer à améliorer sensiblement ces situations.

Régie des rentes du Québec

Solde du compte du régime de rentes du Québec et son financement

5.113 Depuis la mise en vigueur du régime, les cotisations et les revenus de placement afférents ont compensé les prestations versées et les frais d'administration et ont permis l'accumulation d'un actif net de 13,4 milliards $ au 31 mars 1989.

5.114 Jusqu'au 31 décembre 1986, le taux de cotisation était fixé à 3,6 % des gains cotisables des travailleurs. Une modification à la Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., chapitre R-9) prenant effet le 1er janvier 1987 hausse le taux de cotisation de 0,2 % par année jusqu'à 1991 inclusivement; il atteindra alors 4,6 %.

5.115 La plus récente analyse actuarielle effectuée au 31 décembre 1988 prévoit que pour payer les prestations et les frais d'administration du régime, les fonds accumulés devront être graduellement désinvestis à partir de 1996 et seront épuisés en 2005 si le taux de cotisation de 1991 n'est pas haussé de nouveau au cours des années subséquentes.

Commentaire de la Régie: « *La Régie est d'accord avec ce commentaire.* »

Société d'habitation du Québec

Réclamations à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.)

5.116 Réclamations mensuelles — programme de supplément au loyer. Les réclamations de 1988 présentées par la Société dans le cadre des nouvelles ententes avec la S.C.H.L., pour le programme de supplément au loyer, représentent une somme de 3,3 M$. Nous avons constaté que les réclamations faites à la S.C.H.L. ne se font pas mensuellement tel que prévu. À titre d'exemple, celles des mois de janvier à juin 1988 au montant de 1,6 M$ ont été effectuées entre mars et juin 1989.

5.117 En juillet 1989, les réclamations des mois de juillet à décembre 1988, au montant de 1,7 M$, n'avaient pas été produites. Par ces retards, la Société est privée de fonds auxquels elle a droit.

5.118 Retenues sur les réclamations à la S.C.H.L. En septembre 1988, la S.C.H.L. a effectué une retenue de 778 560 $ sur les sommes réclamées par la Société, car cette dernière n'avait pas produit les réclamations finales de 1987 pour des programmes d'aide au logement à but non lucratif public et privé et le programme d'aide à la restauration Canada-Québec (P.A.R.C.Q.).

5.119 Selon l'entente de 1986, la Société doit produire à la S.C.H.L., au plus tard le 31 juillet, un état final pour l'année terminée le 31 décembre précédent.

5.120 Les retards à produire les réclamations finales à l'égard de ces programmes affectent, d'une part, les liquidités de la Société d'un montant appréciable et, d'autre part, entraînent un manque à gagner en intérêt estimé à 75 000 $ pour la période d'août 1988 à juillet 1989, date de règlement partiel.

5.121 La Société devrait produire ses réclamations à la S.C.H.L. dans les délais prévus aux ententes.

Commentaire de la Société: « *Il est exact que les réclamations mensuelles de l'année 1988 pour le programme supplément au loyer ont été présentées en retard par rapport aux échéances prévues dans les ententes entre la S.C.H.L. et la Société d'habitation du Québec. Il faut cependant rappeler que ce programme, qui n'avait au départ qu'un caractère expérimental, a connu un développement considérable, passant de quelque 1 600 unités en 1987 à tout près de 2 500 en 1988.*

Pour faire face à cette rapide progression du nombre d'unités à gérer, la Société a donné un mandat pour la mise en place d'un système informatique. Ce dernier est présentement en développement et devrait corriger les retards soulignés.

En ce qui concerne le programme P.A.R.C.Q., la situation des retenues a d'ores et déjà été régularisée. Quant aux autres programmes, des discussions sont présentement en cours avec la S.C.H.L. en vue d'établir un nouveau calendrier de présentation des réclamations finales qui tienne compte des contraintes de la Société d'habitation du Québec provenant de la gestion décentralisée de ces autres programmes. »

Réclamations au Fonds d'assurances des sinistres

5.122 Le Fonds d'assurances des sinistres de la Société a déboursé 1,6 M$ en 1988 à titre de règlement de réclamations de sinistres, dont 1,2 M$ à l'Office municipal d'habitation de Montréal.

5.123 Nous avons sélectionné, selon une méthode d'échantillonnage reconnue, des réclamations de sinistres. Le résultat de notre vérification indique, entre les coûts estimatifs des réparations et les coûts réels des travaux, des écarts pour lesquels aucune explication n'est inscrite aux dossiers de la Société dans le cas de réclamations relatives à l'Office municipal d'habitation de Montréal.

5.124 De plus, pour la majorité de ces réclamations, nous n'avons pas trouvé dans les dossiers de la Société la preuve de l'application et du respect, par l'Office municipal d'habitation de Montréal, de la politique d'attribution des contrats d'achat ou de location de biens et services prévue au guide de gestion de la Société. Cette politique prévoit qu'un contrat ne peut être attribué que sur la base d'un prix forfaitaire, après appel d'offres sur invitation pour tout montant supérieur à 5 000 $ mais inférieur à 25 000 $, et par appel d'offres public pour tout montant supérieur à 25 000 $.

5.125 La Société procède au paiement de réclamations à l'Office municipal d'habitation de Montréal sans avoir l'assurance que la politique de la Société sur l'attribution des contrats est respectée.

5.126 La Société devrait s'assurer, pour les dossiers de l'Office municipal d'habitation de Montréal, du respect et du suivi de la politique de la Société sur l'attribution des contrats. De plus, les écarts entre les coûts estimatifs des réparations et les coûts réels devraient être justifiés dans les dossiers de la Société.

Commentaire de la Société: « Relativement au respect et au suivi de sa politique d'attribution des contrats, la Société entend exiger que l'Office municipal d'habitation de Montréal présente, lorsque requis, un sommaire des soumissions qu'il a reçues.

Quant à la justification des écarts entre les coûts estimatifs et les coûts réels, la Société demandera à l'avenir à l'Office municipal d'habitation de Montréal de fournir des explications pour tout écart significatif entre les coûts réels et les estimations préliminaires, consécutifs à un sinistre. »

Remarques et commentaires

Ministère de
l'Énergie et des Ressources

6. Ministère de l'Énergie et des Ressources

Table des matières

Aperçu général 105
Portée de la vérification 105
Résultats de notre vérification 105
Cartographie assistée par ordinateur 105
Réforme du cadastre québécois 106
a. Planification de la réforme du cadastre québécois 107
b. Gestion de la réforme du cadastre 108
c. Utilisation de la carte topographique 108
d. Avancement des travaux de réalisation des plans cadastraux 109
e. Mise à jour des plans cadastraux 110
Gestion des terres publiques 110
a. Politique de gestion des terres publiques 111
b. Connaissance des terres publiques 111
c. Affectation des terres publiques 112
d. Procédés de gestion des terres publiques 112
e. Efficience de la gestion des terres publiques 113
Reddition de comptes 114
Évaluation de programmes 114
Liste des recommandations 115

Aperçu général

6.1 Le ministre de l'Énergie et des Ressources est responsable, entre autres, de l'application des lois concernant l'arpentage, le cadastre, la cartographie et les ressources forestières, minérales, hydrauliques et énergétiques, ainsi que de la gestion des terres du domaine public.

6.2 Pour l'année financière terminée le 31 mars 1988, nous avons effectué la vérification d'optimisation des ressources du secteur des ressources forestières. Les résultats en ont été rendus dans notre Rapport de l'an dernier (p. 113-126). Cette année, nous avons examiné les autres secteurs du ministère, soit ceux des mines, de l'énergie, de l'administration et, plus particulièrement, celui des terres.

6.3 Le secteur des terres a pour objectifs d'accroître et de diffuser la connaissance géographique du territoire et de gérer les terres publiques. Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1989, des dépenses de 18,8 M$ ont été imputées aux deux programmes budgétaires prévus pour ce secteur d'activités. Pour la même période, l'effectif y était de 330 employés permanents et le personnel occasionnel y représentait l'équivalent de 71 années-personnes. Le secteur des terres s'est doté d'une structure organisationnelle décentralisée; les responsables de la gestion des terres en régions relèvent du sous-ministre associé aux forêts.

Portée de la vérification

6.4 Nous avons effectué une vérification des données financières du ministère pour l'année financière terminée le 31 mars 1989 conformément à notre approche de vérification des états financiers du gouvernement du Québec. Nous avons examiné la conformité des activités aux lois, règlements, politiques et directives qui les régissent.

6.5 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources dans le but d'établir si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification a porté sur la cartographie assistée par ordinateur, la réforme du cadastre québécois et la gestion des terres publiques pour l'année financière terminée le 31 mars 1989. Nous nous en sommes également remis à des données des années antérieures ou de l'année subséquente pour compléter nos travaux.

Résultats de notre vérification

Cartographie assistée par ordinateur

6.6 Le ministère de l'Énergie et des Ressources a la responsabilité de dresser les cartes topographiques du Québec illustrant, entre autres, le relief, les cours d'eau et les contours des boisés. Ces travaux, réalisés à l'échelle 1:20 000, entraînent une dépense annuelle d'environ 1,2 M$. Depuis 1982, la cartographie assistée par ordinateur produit des cartes topographiques sur support informatique en plus des supports traditionnels, dont le papier.

6.7 En novembre 1988, le Conseil des ministres approuvait les orientations stratégiques d'un plan géomatique gouvernemental associant l'informatique à la gestion, au stockage et au transfert de données géographiques. Ce plan, sur un horizon de 10 ans, vise le développement d'un système interministériel d'information sur le territoire.

6.8 En février 1989, le ministère s'appuyait sur ce plan pour présenter au Conseil des ministres un projet de transfert sur support informatique des informations de quelque 1 000 cartes topographiques, produites avant 1982 sur support papier. Le ministère a proposé de convertir ces cartes plutôt que de les refaire à partir de photographies aériennes récentes, afin de les rendre plus rapidement disponibles dans leur nouvelle présentation. Au moment de présenter son projet, le ministère ne disposait pas de tous les éléments requis pour sa justification.

6.9 Ce projet de conversion, qui n'a pas encore débuté et dont le coût prévu est de 5 M$ réparti sur trois ans, ne reposait pas sur une analyse des besoins des utilisateurs de cartes topographiques. Nous avons d'ailleurs observé une faible demande pour les cartes réalisées sur support informatique depuis 1982. Le petit nombre d'utilisateurs qui possèdent les équipements requis pour se servir de ce type de cartes en sont généralement encore au stade de l'expérimentation.

6.10 La connaissance des besoins des utilisateurs a un effet sur l'évaluation du coût total du projet et permet de définir le produit à livrer, de déterminer les priorités et de valider l'échéancier de réalisation. En mars et avril 1989, le ministère a entrepris une consultation auprès des principaux utilisateurs pour connaître leurs besoins. À la fin de notre vérification, soit le 30 juin 1989, les résultats de cette consultation n'étaient pas encore connus.

6.11 Le ministère a évalué, au cours des cinq dernières années, divers équipements et logiciels pour convertir sur support informatique les cartes produites avant 1982. En février 1989, il n'avait pas encore choisi le moyen technologique à privilégier pour réaliser cette conversion.

6.12 Le projet de conversion requiert la mise à jour de ces cartes, afin d'actualiser les informations qu'elles contiennent. L'évaluation du coût du projet ne tient pas compte des coûts de cette mise à jour, sommairement estimée à 5 M$. Le ministère considère le coût de cette opération comme une activité distincte de la conversion proprement dite.

6.13 Le ministère devrait identifier les besoins des utilisateurs, évaluer les coûts et préciser les échéanciers avant de présenter des projets au gouvernement.

Commentaire du ministère: « *En ce qui regarde votre recommandation, le ministère se montre d'accord avec cette dernière. Toutefois, concernant le projet de convertir en mode numérique l'information contenue sur environ 1 000 cartes topographiques produites sur support conventionnel avant 1982, le ministère croit avoir fourni toute l'information disponible et nécessaire lors de la présentation du projet de décret de février 1989 au Conseil des ministres.*

Il est à noter également que ce projet n'est toujours pas démarré et que nous effectuons d'autres recherches qui précéderont le démarrage de ce dernier. »

Réforme du cadastre québécois

6.14 Le gouvernement adoptait, en juin 1985, la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois (L.R.Q., chapitre R-3.1) et confiait la réalisation de cette réforme au ministre de l'Énergie et des Ressources.

6.15 Les principaux objectifs de cette activité, fixés par le ministère, étaient de reconstituer une image complète et précise du morcellement foncier du territoire québécois et d'en assurer par la suite la mise à jour continue.

6.16 Le morcellement du territoire est illustré sur les plans cadastraux; ceux-ci identifient la localisation et les dimensions de chaque lot, lesquelles correspondent aux titres de propriété et à l'occupation réelle du territoire. Ces plans permettent aussi l'inscription des droits fonciers dans les bureaux des divisions d'enregistrement du ministère de la Justice.

6.17 En 1985, l'échéancier de la réforme a été fixé à 10 ans et le nombre de lots visés a été sommairement estimé à 5 millions; le coût total, évalué à 83,8 M$ incluant 16,7 M$ de frais de gestion du programme, comprenait 4 M$ pour l'implantation de repères géodésiques sur le territoire, 43,4 M$ pour la confection de la carte topographique et 36,4 M$ pour la cueillette et l'analyse des données utilisées pour la réalisation des plans cadastraux.

a. Planification de la réforme du cadastre québécois

6.18 Lors de la planification de la réforme, le ministère n'a pas déterminé le degré d'exactitude voulu pour la représentation d'un lot sur les plans cadastraux, ni réparti le nombre de lots en territoires urbains, semi-urbains et ruraux. Cette lacune a nui à l'évaluation de l'ampleur des travaux de cueillette et d'analyse des données selon le type de territoire.

6.19 Le coût de réalisation de la réforme et son échéancier ont été établis sans avoir déterminé au préalable ces deux éléments importants. Nous avons estimé, selon les données disponibles le 31 mars 1989, que le coût moyen de réalisation des plans cadastraux a atteint 130 $ par lot, alors que les prévisions de 1985 l'établissaient à 7 $.

6.20 Les résultats d'une étude externe, déposés en janvier 1989, réévaluent à 17 ans l'échéancier de réalisation de la réforme et à trois millions et quart le nombre de lots visés par la réforme; le coût total, à 346 M$, comprend 17 M$ pour l'implantation de repères géodésiques sur le territoire, 44 M$ pour la confection de la carte topographique, 224 M$ pour la cueillette et l'analyse des données utilisées pour la réalisation des plans cadastraux et 61 M$, non répartis entre les trois activités précédentes, pour les frais de gestion du programme.

6.21 Le ministère devrait, avant de réviser le coût et l'échéancier de la réforme, déterminer le degré d'exactitude voulu pour la représentation d'un lot sur les plans cadastraux et répartir les lots en fonction des types de territoire.

Commentaire du ministère: « *La responsabilité qui incombe au cadastre québécois couvre trois éléments: la désignation c'est-à-dire l'identification du lot cadastral, la représentation c'est-à-dire l'image que l'on peut dresser du lot et enfin la position c'est-à-dire la localisation de ce lot dans l'espace.*

La représentation du lot est le résultat d'une analyse foncière (titre, occupation, cadastre) ce qui engendre une part d'incertitude issue de l'imprécision des données de base, des méthodes de travail et de l'interprétation.

Ainsi, selon la législation et conscient de l'incertitude des données foncières, le cadastre doit prendre tous les moyens pour assurer l'exactitude des données en regard de la désignation et de la représentation.

De façon à répondre aux préoccupations quant à la précision ou à l'exactitude des données cadastrales, le ministère a initié depuis un mois un projet-pilote. Le projet vise à établir la précision obtenue dans le captage des données entre les techniques de levés-terrains et de photogrammétrie.

Le projet permettra aussi de mesurer en fonction des types de territoire le degré d'incertitude généré par les techniques dans l'analyse foncière (titre, occupation, cadastre) ainsi que le degré d'incertitude découlant de l'interprétation apportée par des firmes différentes. Des mandats sont émis à des firmes spécialisées.

Le groupe de travail est formé de représentants de firmes privées d'arpentage, de firmes de photogrammétrie, de l'Université Laval et du MER.

Les résultats finals seront connus à la mi-décembre.

Enfin, l'inventaire du nombre de lots cadastraux réalisé de façon empirique en 1985 a été repris selon une méthode structurée en 1989 et répartit les lots en fonction des types de territoire. »

b. Gestion de la réforme du cadastre

6.22 La gestion d'un projet comme la réforme du cadastre québécois comporte, entre autres, le suivi des dépenses et de l'avancement des travaux ainsi que la mise en œuvre de mesures correctives lorsque des écarts sont décelés par rapport à la planification.

6.23 Les travaux de la réforme, soit l'implantation de repères géodésiques sur le territoire, la confection de cartes topographiques et la réalisation de plans cadastraux, sont confiés à trois unités administratives distinctes. Le responsable de la gestion du projet ne jouit pas de l'autorité suffisante sur ces unités administratives pour s'acquitter de ses responsabilités. Cette situation retarde, entre autres, le choix des stratégies, la détermination et l'ordre des priorités et la mise en place de moyens d'action pour réaliser la réforme au meilleur coût et selon un échéancier réaliste.

6.24 Le ministère devrait conférer au responsable de la réforme l'autorité nécessaire à la bonne gestion du projet.

Commentaire du ministère: « *Des efforts importants ont été consacrés dans le déroulement des activités du programme (coordination et planification) afin d'assurer l'atteinte des résultats visés. Plusieurs correctifs ont été apportés pour la gestion du programme.*

L'expérience acquise au cours des dernières années a permis d'évaluer correctement les besoins de gestion. Les propositions formulées dans le cadre de l'évaluation du programme permettront la mise en place d'une nouvelle structure de gestion mieux adaptée à l'envergure du projet. »

c. Utilisation de la carte topographique

6.25 Au 31 mars 1989, nous avons estimé à 9 M$ les coûts cumulés de confection de la carte topographique requise par la réforme. Le contenu de cette carte ne répond pas aux besoins de la réforme et, pour cette raison, elle est peu utilisée pour réaliser les plans cadastraux. Par exemple, bien que visibles sur les photographies aériennes, les marques d'occupation telles que les haies et les clôtures sur le terrain ne sont pas illustrées de façon systématique sur la carte. En conséquence, ces marques d'occupation doivent être relevées sur le terrain, travail additionnel qui prolonge l'étape de réalisation des plans cadastraux et entraîne une hausse des coûts.

6.26 Le ministère devrait revoir le contenu de la carte topographique afin qu'elle réponde davantage aux besoins de la réforme du cadastre québécois.

Commentaire du ministère: « *Déjà, lors de la deuxième année d'opération du programme, un certain nombre d'éléments ont été identifiés pour bonifier la cartographie nécessaire au cadastre et des correctifs ont été apportés dans certains cas. À cela, doivent s'ajouter des efforts particuliers au niveau de la coordination et de la planification de l'intervention cartographique.*

Les modifications requises à la cartographie découlent de l'évaluation de programme effectuée par le ministère. Les recommandations n'ont pas encore été implantées dans la production. Si le programme se poursuit, toute la production 1990-1991 serait modifiée en conséquence.

Toutefois, le mode de fonctionnement actuel du programme ne permet pas une solution globale (protocoles d'entente avec les municipalités, contrats quinquennaux en cartographie). C'est pourquoi, l'évaluation du programme et les propositions qui en découlent, indiquent les ajustements nécessaires pour obtenir une cartographie adaptée aux besoins cadastraux. »

d. Avancement des travaux de réalisation des plans cadastraux

6.27 Après quatre ans, seulement 2 % des lots faisant l'objet de la réforme sont représentés sur les nouveaux plans cadastraux.

6.28 La cueillette des données servant à réaliser les plans cadastraux repose principalement sur une visite du terrain ; leur analyse s'effectue de façon manuelle. Ces travaux s'avèrent plus longs et plus coûteux que prévu. Cependant, depuis deux ans, le ministère a entrepris des projets de recherche pour évaluer d'autres méthodes de cueillette des données.

6.29 La réalisation des plans cadastraux est ralentie lorsque l'occupation réelle diffère de celle décrite aux titres de propriété. Seul un jugement de la cour, obtenu à la demande des propriétaires, permet de statuer sur les limites de propriété. À ce jour, les rencontres entre le ministère de l'Énergie et des Ressources et le ministère de la Justice pour accélérer le règlement de tels cas n'ont pas donné de résultats.

6.30 Lorsque la réalisation d'un plan cadastral est terminée, les informations relatives à ce plan sont déposées aux bureaux des divisions d'enregistrement du ministère de la Justice. Au cours des deux dernières années, le ministère de l'Énergie et des Ressources a fait parvenir à ces bureaux, annuellement, des données concernant 45 000 lots. Nous avons toutefois observé que le ministère avait, à plusieurs reprises, retardé de quelques mois le dépôt de plans cadastraux, à la demande du ministère de la Justice qui ne pouvait traiter le volume d'informations transmises. Selon ce qui ressort de son étude de janvier 1989, il faudrait que le ministère de l'Énergie et des Ressources augmente à 300 000 annuellement le nombre de ces données si la réforme devait se réaliser suivant le nouvel échéancier proposé de 17 ans.

6.31 Pour réaliser la réforme du cadastre de façon économique et efficiente, le ministère devrait:

- **Développer des méthodes de cueillette et d'analyse de données mieux adaptées aux besoins de la réforme;**
- **Poursuivre avec le ministère de la Justice la recherche de solutions permettant d'accélérer le règlement des cas où l'occupation diffère des titres de propriété;**
- **S'assurer que les bureaux des divisions d'enregistrement aient la capacité de traiter au fur et à mesure les données des plans cadastraux.**

Commentaire du ministère de l'Énergie et des Ressources: « Depuis 1986, de nouvelles méthodes de captage de données ont été développées et proposées aux professionnels concernés. Toutefois, c'est par le biais du nouveau scénario de relance du programme que l'on pourra consolider et enrichir ces nouvelles méthodes.

Le projet-pilote initié par le ministère permettra d'approfondir les méthodes proposées et de promouvoir leur utilisation si elles s'avèrent adéquates quant à la précision qu'elles génèrent.

Il est évident que la réforme du système cadastral a aussi pour effet de remettre en évidence certains problèmes reliés aux droits de propriété qui relèvent de la compétence du ministère de la Justice. C'est

pourquoi les divers ministères sont en constante communication et des solutions à ces problèmes devraient nous être fournies par le projet de loi du ministère de la Justice du Québec portant réforme au Code civil sur les sûretés réelles et la publicité foncière.

Amorcé en 1985, le développement du système de gestion des données du nouveau cadastre a fait l'objet d'une conception administrative dont les derniers éléments ont été actualisés lors de l'évaluation du programme. Cette actualisation a pris en compte la conception administrative réalisée au ministère de la Justice afin d'en assurer l'arrimage. »

Commentaire du ministère de la Justice: « Nous partageons les préoccupations du vérificateur général ainsi que celles des autorités du ministère de l'Énergie et des Ressources sur la question de la correspondance des titres de propriété et de l'occupation.

Nous ne pouvons actuellement, compte tenu des outils dont nous disposons, recevoir 300 000 lots par année. Nous avons fait part de cette contrainte aux autorités du ministère de l'Énergie et des Ressources afin que les dépôts de plans de rénovation soient planifiés en tenant compte de cette réalité.

Nous croyons en effet que, quels que soient les outils dont nous disposerons à l'avenir, il sera nécessaire qu'une planification adéquate des dépôts de plans de rénovation soit faite afin d'éviter que ces derniers coïncident avec la période estivale qui en est une de haute effervescence pour les bureaux d'enregistrement. »

e. Mise à jour des plans cadastraux

6.32 Le ministère doit, en vertu de la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois, assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux. Comme il n'effectue cette opération que de façon sporadique, il compromet l'atteinte d'un des objectifs de la réforme, soit d'assurer la mise à jour continue.

6.33 Le ministère doit, conformément à la loi, assurer la mise à jour continue des plans cadastraux.

Commentaire du ministère: « Le volume de données engendré par le programme de réforme a nécessité la mise en place d'un système de gestion de ces données. La production cadastrale à ce jour a permis de répondre de façon périodique à la nécessité de mise à jour. Cependant le rythme de production anticipé dans le scénario de relance du programme nécessite le développement d'un nouveau système de gestion des données cadastrales, lequel est prévu par le document de conception administrative proposé. »

Gestion des terres publiques

6.34 Les terres du domaine public représentent 90 % du territoire québécois et couvrent plus de 1 400 000 km^2. Plusieurs citoyens, municipalités et entreprises, par exemple, sont intéressés à l'utilisation du territoire, à des fins telles que la villégiature et l'agriculture, et aussi pour l'exploitation des ressources forestières, minières, hydrauliques et fauniques.

6.35 La Loi sur les terres du domaine public (L.R.Q., chapitre T-8.1) en vigueur depuis le 27 mai 1987, accorde au ministre de l'Énergie et des Ressources les pouvoirs inhérents au droit de propriété des terres publiques. Ainsi, toutes ces terres sont sous sa responsabilité, sauf celles pour lesquelles la juridiction a été confiée à un autre ministre par le gouvernement, tels les réserves écologiques et les parcs provinciaux.

6.36 Pour l'année financière terminée le 31 mars 1989, les dépenses du programme budgétaire « Gestion des terres publiques » ont été de 7,1 M$; environ 220 personnes, dont près de 150 se retrouvent dans neuf régions administratives du Québec, ont participé à la réalisation de cette activité.

a. Politique de gestion des terres publiques

6.37 Le ministère s'est doté de pratiques particulières pour certains aspects de la gestion des terres publiques, telles les ventes et les locations de terrains. Ces pratiques ne sont pas intégrées dans une politique d'ensemble de gestion des terres publiques, définissant ses orientations. L'absence d'une telle politique ne favorise pas une utilisation polyvalente et rationnelle du territoire public.

6.38 Ces pratiques de gestion ne sont pas toutes acceptées par les différents ministères et organismes intéressés à l'utilisation des terres publiques et de leurs ressources. Ainsi, dans le domaine de la villégiature, les responsabilités du ministère de l'Énergie et des Ressources et celles du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche n'ont pas été conjointement définies. Cette situation a contraint le ministère de l'Énergie et des Ressources à interrompre, à plusieurs reprises, l'émission de baux de villégiature dans certaines régions. Selon le ministère, ces interruptions, malgré la forte demande, expliquent en partie que des citoyens se soient installés illégalement sur les terres publiques.

6.39 Par ailleurs, conformément à la Loi sur les forêts (L.R.Q., chapitre F-4.1), le ministère octroie des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier d'une durée de 25 ans, renouvelables à tous les cinq ans selon certaines conditions. Cependant, il n'a pas évalué, avant l'octroi de ces contrats, les conséquences de cette affectation forestière sur les autres utilisations possibles des terres publiques.

6.40 Le ministère devrait se doter d'une politique de gestion des terres publiques.

Commentaire du ministère: « *Le ministère possède plusieurs éléments de politiques concernant la gestion des terres publiques qui pourraient être supportées par une politique-cadre.* »

b. Connaissance des terres publiques

6.41 La Loi sur les terres du domaine public prévoit la tenue et la mise à jour d'un répertoire et de deux registres publics. Le répertoire porte sur l'identification et la localisation de toutes les terres publiques. Un premier registre, le terrier, contient toutes les transactions foncières et le second, le registre des droits d'exploitation des ressources, sert à inscrire les droits consentis aux exploitants des ressources.

6.42 Le répertoire public n'est pas constitué. Les informations requises pour sa préparation sont dispersées en régions, non à jour et incomplètes. À titre d'exemple, les cartes d'arpentage, illustrant le morcellement des terres publiques, ne couvrent pas l'Estrie, le nord de Montréal, une partie de l'Outaouais et de l'Abitibi.

6.43 Le terrier n'est pas, non plus, à jour et le registre des droits d'exploitation des ressources n'est pas en place.

6.44 Ces situations risquent de provoquer des malentendus touchant les droits de propriété, d'usage et d'exploitation des ressources, accordés par différents ministères et organismes du gouvernement, sur les mêmes terres publiques, en plus de retarder, entre autres, certaines transactions comme la vente de terres publiques.

6.45 Par ailleurs, bien que requis par la loi, le ministre n'a pas informé les ministères et les organismes publics qui effectuent des transactions foncières sur les terres publiques, de lui fournir l'information indispensable à la mise à jour du terrier et à la constitution du répertoire. En conséquence, plusieurs transactions foncières réalisées par d'autres ministères ne sont pas connues. Par exemple, le ministère ne possède pas les données relatives aux parties non utilisées des terres privées devenues publiques après expropriation par le ministère des Transports pour la construction des routes.

6.46 Le ministère devrait s'acquitter des exigences légales concernant la tenue et la mise à jour du répertoire et des registres publics.

Commentaire du ministère : « La Loi sur les terres du domaine public implique effectivement la mise en place d'un répertoire et de deux registres.

Les efforts nécessaires seront déployés pour remplir de façon complète le mandat imparti par la loi. Toutefois, le niveau de ressources disponibles est une contrainte sur le rythme d'implantation puisqu'il n'a pas été ajusté lors de l'attribution de ces nouveaux mandats. »

c. Affectation des terres publiques

6.47 Conformément à la Loi sur les terres du domaine public, le ministère réalise, en collaboration avec d'autres ministères, les plans d'affectation des terres publiques dans un objectif de leur utilisation optimale. L'élaboration de ces plans tient compte, d'une part, des usages actuels des terres et, d'autre part, des potentiels qu'elles offrent, c'est-à-dire de leur capacité à supporter des usages à la fois faunique, récréatif et forestier.

6.48 Les zones fauniques et récréatives représentées sur les plans d'affectation reposent principalement sur les potentiels identifiés lors d'un inventaire des terres du Canada, réalisé par le gouvernement fédéral à la fin des années soixante. Cet inventaire est trop imprécis pour bien identifier les potentiels du territoire québécois. Quant aux zones forestières, dont le potentiel n'a pas été évalué, elles englobent l'ensemble du territoire qui n'est pas affecté à d'autres fins.

6.49 Le ministère devrait améliorer sa connaissance des potentiels des terres publiques afin de favoriser leur utilisation optimale.

Commentaire du ministère : « Nous sommes les premiers convaincus de la nécessité d'améliorer notre connaissance des potentiels des terres publiques.

Notre préoccupation actuelle va dans le sens de mieux organiser notre action au niveau de la connaissance et de rechercher des moyens nécessaires pour améliorer la qualité et la quantité d'informations utiles à une meilleure affectation des terres publiques. En effet, il faut souligner que le degré de connaissance à développer doit être mis en relation avec les coûts qu'elle engendre et les bénéfices qui en découleront.

Enfin, le rythme d'acquisition des données est ici aussi fonction des ressources disponibles. »

d. Procédés de gestion des terres publiques

6.50 L'analyse des milliers de demandes provenant, entre autres, de citoyens, de municipalités et d'entreprises désirant acquérir, louer ou utiliser des parcelles de terres publiques est une activité importante du personnel en régions.

6.51 En 1983, le ministère a élaboré des procédés encadrant le traitement de ces demandes. Cependant, il n'a pas mis en place les mécanismes lui permettant de s'assurer de leur bonne application. Certains procédés ont été modifiés en régions sans faire l'objet de mises à jour approuvées.

6.52 Le secteur des terres du ministère n'a pas, non plus, défini les contrôles à exercer pour assurer le respect des conditions des baux de location et la surveillance du territoire. Il n'a pas conclu d'entente, pour le repérage des occupations non autorisées, avec le secteur des ressources forestières du ministère et le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, qui assurent une présence importante sur le territoire.

6.53 Le ministère devrait se doter de mécanismes pour mieux encadrer la gestion des terres publiques.

Commentaire du ministère : « *L'établissement d'un manuel de gestion débutera sous peu. Le document final sera disponible à la fin de l'exercice budgétaire* 1989-1990. »

e. Efficience de la gestion des terres publiques

6.54 Le ministère n'a pas assuré la réalisation efficiente de certaines opérations, notamment la régularisation des occupations illégales, l'éviction des occupants illégaux et la dévolution de la réserve de trois chaînes, soit la bande de terrain en bordure des lacs et des rivières que le gouvernement se garde en pleine propriété.

6.55 Régularisation des occupations illégales. L'abolition par le gouvernement, en décembre 1977, des clubs privés de chasse et de pêche situés sur les terres publiques a suscité une forte demande pour l'utilisation de ces terres. Le ministère a concentré ses efforts, jusqu'en 1981, sur l'émission de baux de location aux propriétaires de ces clubs et n'a exercé qu'un contrôle sporadique sur l'occupation des terres publiques. Selon le ministère, cette faiblesse de contrôle explique en partie la prolifération des occupations illégales.

6.56 En juin 1982, le ministère décidait de régulariser, par l'émission d'un bail, les occupations en place à cette date et déclarées avant novembre 1982. Il a modifié à trois reprises les dates limites pour l'émission d'un bail et a exercé peu de surveillance sur le territoire jusqu'à présent, situation qui a contribué à d'autres occupations illégales. Après avoir régularisé plus de 10 000 de ces occupations depuis juin 1982, le ministère les estimait encore à plus de 6 000 à la fin de 1988. Au moment de notre vérification, cet exercice de régularisation était toujours en cours.

6.57 Éviction des occupants illégaux. Les procédures d'éviction entreprises font principalement suite aux régularisations demandées par les occupants illégaux et refusées par le ministère. Celui-ci ne mène pas toujours à terme les évictions entreprises même s'il engage, pour chacune d'elles, des coûts variant de 500 $ à 4 000 $. Il interrompt souvent la démarche entreprise, notamment lorsque les occupants illégaux ignorent ses avis, et il ne prend pas toujours les mesures pour exécuter les jugements obtenus.

6.58 Dévolution de la réserve de trois chaînes. En décembre 1987, la Loi modifiant la Loi sur les terres du domaine public abolissait le principe de la réserve de trois chaînes. L'intention du gouvernement était de permettre à la grande majorité des citoyens touchés par cette réserve d'obtenir la pleine propriété de la terre occupée, sans coût d'achat, sans frais administratif et sans délai, par le seul effet de la loi. Il était également dans l'intention du gouvernement de conserver la réserve dans les cas précis où l'intérêt public exigeait soit le maintien d'accès à certains plans d'eau, soit la protection de droits déjà concédés à des tiers.

6.59 Le ministère, ne connaissant pas les lots affectés par la réserve de trois chaînes, a prévu quatre critères d'exception à la loi pour conserver la propriété de certaines réserves. En conséquence, chaque propriétaire riverain doit requérir une attestation du ministère pour confirmer la dévolution de la réserve. Cette attestation demande un travail considérable pour vérifier l'existence d'une réserve et le respect des conditions reliées à la dévolution. Selon les données disponibles, le délai moyen de traitement en régions est de 4,5 mois.

6.60 Des 536 demandes d'attestation reçues au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1989, 123 ont été analysées. Cependant, étant donné l'absence d'un règlement

prévu à la loi pour régulariser la situation de propriétaires dont la terre est touchée par l'un des critères d'exception, mais pour laquelle le ministère ne désire pas conserver la réserve, 33 de ces analyses, concernant plus de 350 propriétés, n'ont pu être complétées.

6.61 Le ministère devrait prendre les mesures pour assurer une gestion efficiente des terres publiques.

Commentaire du ministère: « *Le ministère se préoccupe quotidiennement de la gestion efficiente des terres publiques. Ainsi, la mise en œuvre du principe d'utilisation polyvalente du territoire favorisera tant le règlement du dossier des occupations illégales que de celui de l'éviction des occupants illégaux. Ces deux dossiers sont liés à la mise en place de mécanismes de gestion de la villégiature. Ces mécanismes s'inscrivent précisément dans la perspective d'une gestion rationnelle et polyvalente du territoire. Elle permettra de faire un bilan plus précis des occupations illégales et du nombre d'évictions nécessaires. Ceci est d'autant plus important que les coûts reliés à l'éviction sont importants.*

En ce qui concerne la réserve légale des trois chaînes, le ministère a élaboré des mesures qui permettent de remédier aux difficultés d'application de la Loi modifiant la Loi sur les terres du domaine public, adoptée en 1987. Ces mesures seront portées sous peu à l'attention du gouvernement. »

Reddition de comptes

6.62 Le secteur des terres s'est doté d'une structure organisationnelle décentralisée et les responsables de la gestion des terres en régions relèvent du sous-ministre associé aux forêts. Dans un tel contexte, un cadre d'imputabilité doit être établi pour permettre aux gestionnaires de rendre compte de leurs activités de façon continue.

6.63 Dans l'ensemble, un tel cadre n'a pas été défini par niveau hiérarchique indiquant le type d'information à fournir périodiquement pour juger les résultats obtenus en regard des plans et objectifs. Les comptes rendus sont généralement faits verbalement ou dans le cadre de réunions de comités. Il existe des rapports écrits mais ceux-ci répondent généralement à des demandes ponctuelles tant sur les activités courantes que sur des problèmes particuliers.

6.64 De plus, le rapport annuel permettant au ministère de rendre compte de ses activités pour l'année financière terminée le 31 mars 1988 n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale dans les délais prévus à la loi.

6.65 Le ministère devrait mettre en vigueur un mécanisme de reddition de comptes approprié aux divers niveaux de l'organisation et se conformer aux délais prévus à la loi pour la production du rapport annuel.

Commentaire du ministère: « *Le ministère devrait mettre en place au cours de la prochaine année les mécanismes nécessaires à un suivi et à un contrôle efficace des activités en fonction des objectifs poursuivis.* »

Évaluation de programmes

6.66 Nous n'avons pas trouvé une évaluation des programmes du secteur des terres qui permettrait au ministère de déterminer si ceux-ci atteignent les objectifs et d'apporter les correctifs nécessaires, le cas échéant.

6.67 Le ministère devrait procéder à une évaluation périodique des programmes du secteur des terres qu'il administre.

Commentaire du ministère: « *Le ministère procède actuellement à la mise en place d'un processus qui permettra effectivement d'évaluer périodiquement les programmes en place.*

Par ailleurs, il faut souligner que le secteur terres a été particulièrement actif au niveau de l'évaluation de programmes, puisque le programme de rénovation cadastrale fait actuellement l'objet d'un examen attentif. Il s'agit de l'une des activités majeures du secteur et il importait de réévaluer prioritairement l'ensemble de ce programme. »

Liste des recommandations

Cartographie assistée par ordinateur

6.13 Le ministère devrait identifier les besoins des utilisateurs, évaluer les coûts et préciser les échéanciers avant de présenter des projets au gouvernement.

Réforme du cadastre québécois

a. Planification de la réforme du cadastre québécois

6.21 Le ministère devrait, avant de réviser le coût et l'échéancier de la réforme, déterminer le degré d'exactitude voulu pour la représentation d'un lot sur les plans cadastraux et répartir les lots en fonction des types de territoire.

b. Gestion de la réforme du cadastre

6.24 Le ministère devrait conférer au responsable de la réforme l'autorité nécessaire à la bonne gestion du projet.

c. Utilisation de la carte topographique

6.26 Le ministère devrait revoir le contenu de la carte topographique afin qu'elle réponde davantage aux besoins de la réforme du cadastre québécois.

d. Avancement des travaux de réalisation des plans cadastraux

6.31 Pour réaliser la réforme du cadastre de façon économique et efficiente, le ministère devrait:

- **Développer des méthodes de cueillette et d'analyse de données mieux adaptées aux besoins de la réforme;**
- **Poursuivre avec le ministère de la Justice la recherche de solutions permettant d'accélérer le règlement des cas où l'occupation diffère des titres de propriété;**
- **S'assurer que les bureaux des divisions d'enregistrement aient la capacité de traiter au fur et à mesure les données des plans cadastraux.**

e. Mise à jour des plans cadastraux

6.33 Le ministère doit, conformément à la loi, assurer la mise à jour continue des plans cadastraux.

Gestion des terres publiques

a. Politique de gestion des terres publiques

6.40 Le ministère devrait se doter d'une politique de gestion des terres publiques.

b. Connaissance des terres publiques

6.46 Le ministère devrait s'acquitter des exigences légales concernant la tenue et la mise à jour du répertoire et des registres publics.

c. Affectation des terres publiques

6.49 Le ministère devrait améliorer sa connaissance des potentiels des terres publiques afin de favoriser leur utilisation optimale.

d. Procédés de gestion des terres publiques

6.53 Le ministère devrait se doter de mécanismes pour mieux encadrer la gestion des terres publiques.

e. Efficience de la gestion des terres publiques

6.61 Le ministère devrait prendre les mesures pour assurer une gestion efficiente des terres publiques.

Reddition de comptes

6.65 Le ministère devrait mettre en vigueur un mécanisme de reddition de comptes approprié aux divers niveaux de l'organisation et se conformer aux délais prévus à la loi pour la production du rapport annuel.

Évaluation de programmes

6.67 Le ministère devrait procéder à une évaluation périodique des programmes du secteur des terres qu'il administre.

Remarques et commentaires

Commission administrative
des régimes de retraite
et d'assurances

7. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Table des matières

Aperçu général 121
Régimes de retraite 122
Régimes d'assurances 124
Portée de la vérification 124
Résultats de notre vérification 124
Régimes de retraite 125
a. Activités et services de la Commission auprès des employeurs 125
b. Rentes de retraite 127
c. Rentes d'invalidité 129
d. Rachat d'années de service 130
e. Ex-cotisants admissibles à une rente ou à un remboursement 131
f. Remboursement de cotisations perçues en trop 132
Assurance-salaire 133
Système d'information et reddition de comptes 134
Information financière 136
Gestion des liquidités 137
Annexe 139
Liste des recommandations 141

Aperçu général

7.1 La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) est un organisme du gouvernement du Québec, constitué le 22 décembre 1973 par la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (L.R.Q., chapitre R-10). Cette loi a également mis en vigueur le régime de retraite des employés du gouvernement du Québec et des organismes publics (RREGOP).

7.2 La Commission a notamment pour fonction d'administrer le RREGOP, le régime de retraite des enseignants (RRE), le régime de retraite des fonctionnaires (RRF), le régime de retraite de certains enseignants, ainsi que tout régime de retraite et d'assurances dont l'administration lui est confiée par une loi ou par le gouvernement. Elle est actuellement responsable de l'administration de 23 régimes de retraite et de certains régimes d'assurances (voir annexe-page 139). La Commission agit également comme organisme-conseil en matière d'avantages sociaux auprès des employeurs des secteurs public et parapublic et auprès du ministre délégué à l'Administration et président du Conseil du trésor. Ce dernier est le ministre de tutelle de la Commission.

7.3 Un président nommé par le gouvernement assume la direction de la Commission et la surveillance de son personnel; il veille également à l'exécution des décisions du Comité de retraite.

7.4 Un Comité de retraite a été institué au sein de la Commission en vertu d'une modification apportée à la Loi sur le RREGOP en 1983. Il a remplacé, entre autres, les comités d'administration et de placement. Il se compose, en plus du président de la Commission qui agit à titre de président du Comité, de 14 autres membres nommés par le gouvernement. Le rôle du Comité, tel que le définit la Loi sur le RREGOP, porte sur sept des 23 régimes (voir annexe) qui sont administrés par la Commission; il consiste à:

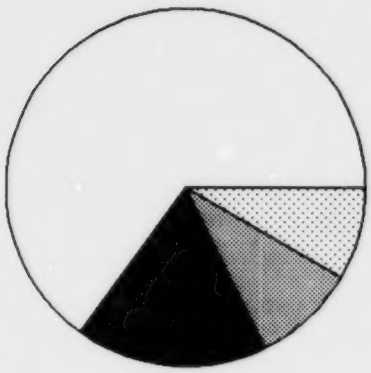
- Réexaminer, à la demande des participants ou des prestataires, les décisions de la Commission;
- Donner son approbation préalable à l'exercice de certains pouvoirs conférés à la Commission en matière d'administration des régimes;
- Édicter les normes générales de distribution des placements des fonds provenant des cotisations des employés de niveau syndicable qui participent au RREGOP;
- Recevoir, pour examen et rapport à la Commission, les projets d'états financiers des régimes;
- Recevoir les rapports d'évaluation actuarielle sur six des sept régimes de retraite qui font partie de son champ de compétence (voir annexe);
- Conseiller le ministre et la Commission et formuler des recommandations sur l'application des régimes de retraite.

7.5 La Commission fait rapport annuellement de ses activités au ministre délégué à l'Administration et président du Conseil du trésor. La Loi sur le RREGOP ne précise pas si le Comité de retraite doit rendre compte de ses activités de façon particulière. Toutefois, le rapport annuel de la Commission fait état des différentes activités du Comité.

7.6 Le 31 décembre 1988, la Commission comptait 361 employés permanents et 40 employés occasionnels. Au cours de l'année 1988, elle a eu recours à des employés contractuels pour l'équivalent de 18 années-personnes.

7.7 Les frais d'administration de la Commission sont assumés par le gouvernement du Québec. Pour l'année 1988, ils ont été de 18 M$, montant qui se répartissait comme suit:

FRAIS D'ADMINISTRATION 1988



	M $	%
TRAITEMENTS	11.7	65
SERVICES PROFESSIONNELS ET ADMINISTRATIFS	3.1	17
AUTRES DÉPENSES	1.7	10
LOYERS	1.5	8
	18.0	100

Régimes de retraite

7.8 Les 23 régimes de retraite administrés par la Commission regroupent environ 448 000 cotisants et 75 000 prestataires (retraités et bénéficiaires de rentes aux survivants) qui sont répartis comme suit:

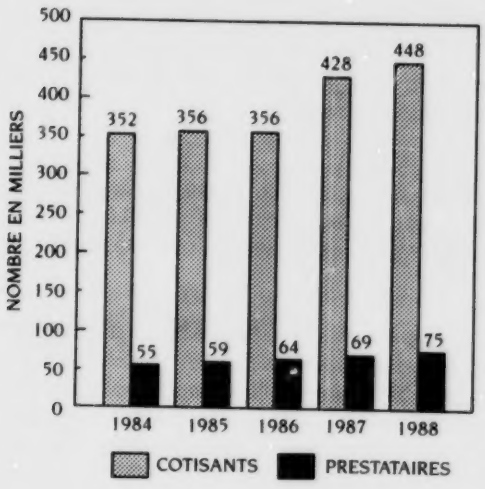
Régimes	Cotisants	Prestataires
RREGOP	388 000	28 300
RRE	35 000	21 000
RRF	16 700	22 500
AUTRES	8 300	3 200

7.9 En 1988, les cotisations perçues et les rentes versées à l'égard de l'ensemble des régimes de retraite ont été respectivement d'environ 643 M$ et 682 M$, selon la répartition suivante:

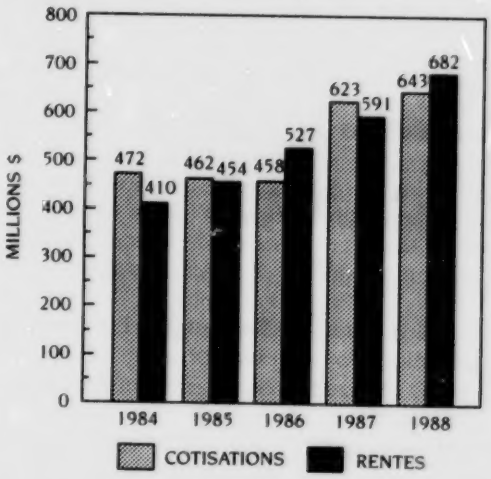
Régimes	Cotisations	Rentes
	(En millions de $)	
RREGOP	461,6	111,7
RRE	105,5	303,6
RRF	35,7	204,5
AUTRES	40,3	62,0

7.10 Les graphiques suivants présentent l'évolution, au cours des cinq dernières années, du nombre de cotisants et de prestataires ainsi que des cotisations perçues et des rentes versées et ce, pour l'ensemble des régimes de retraite.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COTISANTS ET DE PRESTATAIRES



ÉVOLUTION DES COTISATIONS ET DES RENTES



7.11 La Commission prépare, au moins à tous les trois ans, les évaluations actuarielles des différents régimes de retraite requises par les lois et les règlements (voir annexe). Le 31 décembre 1988, l'engagement total de l'ensemble des régimes de retraite apparaissant aux états financiers de la Commission était de 36 milliards de dollars et l'actif, en contrepartie, se répartissait ainsi:

	Milliards de $
— Engagements du gouvernement du Québec	28,7
— Fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec	7,3
	36,0

7.12 Le montant de 28,7 milliards de dollars constitue, pour la Commission, un compte à recevoir du gouvernement. Celui-ci encaisse les cotisations des employés participant au RRE, au RRF et à certains autres régimes de retraite (voir annexe); il ne verse pas sa contribution à titre d'employeur pour tous les régimes.

7.13 Les cotisations des employés et la contribution de certains employeurs participant au RREGOP et à certains autres régimes de retraite sont versées à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). Cette dernière doit tenir compte des normes générales de distribution des placements dans la gestion de ces fonds. Ces normes sont édictées par le Comité de retraite, pour les fonds provenant des cotisants de niveau syndicable; elles sont déterminées par la direction de la Commission, pour les fonds provenant des cotisants de niveau non syndicable et de certains employeurs.

Régimes d'assurances

7.14 La Commission administre le régime d'assurance-vie de base des employés des secteurs public et parapublic. Elle a versé, au cours de 1988, 3,8 M$ à titre de prestations de décès à 608 bénéficiaires. De plus, elle administre le régime d'assurance-vie excédentaire au régime de base pour des employés et retraités de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, et le régime d'assurance des employés cadres du gouvernement qui sont en invalidité permanente. Elle agit également à titre d'organisme-conseil auprès des organismes centraux et auprès des employeurs chargés d'administrer le régime de base d'assurance-salaire des employés de ces mêmes secteurs. En 1988, la Commission a émis des avis sur les périodes d'invalidité à 1 200 employeurs relativement à 80 000 rapports médicaux.

Portée de la vérification

7.15 Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances de l'exercice financier terminé le 31 décembre 1988. Nous avons examiné la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui lui sont applicables.

7.16 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources. Cette vérification n'a pas eu pour objet de mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs de programme. Elle a plutôt visé à se rendre compte si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification a porté plus particulièrement sur l'exercice financier terminé le 31 décembre 1988. Cependant, les observations qui suivent peuvent également tenir compte de certaines activités jusqu'en mai 1989.

7.17 La vérification a aussi porté sur les évaluations actuarielles au 31 décembre 1987 du RREGOP, du RRE et du RRF. Étant donné la complexité du sujet, nous avons fait appel à des spécialistes en actuariat pour nous aider à dégager les éléments importants des évaluations et à interpréter les résultats.

Résultats de notre vérification

7.18 La Commission administre les régimes de retraite dans un contexte où les dispositions de chacun de ceux-ci évoluent en fonction des ententes entre employeurs et employés et des conventions collectives de travail. Ainsi, au cours des dernières années, plusieurs modifications ont été apportées aux régimes de retraite, certaines ayant un impact administratif important tels les mesures temporaires de retraite anticipée et l'assujettissement des employés occasionnels. De plus, un nouveau régime de retraite, celui des agents de la paix en institutions pénales, a été instauré en janvier 1988.

7.19 Dans un souci d'amélioration, au cours des dernières années, la Commission a précisé ses orientations et ses objectifs et elle s'est fixé des priorités. Elle s'est dotée d'un programme de gestion en matière de qualité des services à la clientèle; chaque unité de gestion a ainsi élaboré un plan établissant, entre autres, la nature des services et les indicateurs de qualité s'y rapportant. La Commission a conclu une entente avec le Conseil du trésor pour que ses ressources financières lui soient allouées en fonction de son volume de production, mais aussi en tenant compte d'un objectif convenu de gain de productivité.

7.20 La Commission a adopté des politiques de placement comprenant, entre autres, les normes générales de distribution des placements des fonds confiés à la CDPQ et leurs modalités de suivi. La Commission a obtenu, pour la période de 1982 à 1988, un rendement supérieur à la médiane des taux de rendement de l'ensemble des portefeuilles des fonds de retraite canadiens.

7.21 Afin d'améliorer son processus de reddition de comptes, tant à l'interne qu'à l'externe, la Commission a révisé ses besoins en information de gestion ainsi que son cadre d'imputabilité.

7.22 Cependant, malgré les efforts qu'elle a déployés, la Commission n'a pas toujours accordé suffisamment d'importance à l'exactitude des cotisations qu'elle reçoit et des rentes qu'elle verse. À cet égard, une partie importante de la clientèle ne reçoit pas les services qu'elle est en droit d'attendre de la Commission.

7.23 Ainsi que nous l'expliquons dans ce chapitre du Rapport, nous avons notamment observé que certains employeurs et, conséquemment, la Commission, perçoivent des cotisations sur du traitement non admissible et qu'une partie importante des prestataires ne reçoit pas le bon montant de rente.

Régimes de retraite

a. Activités et services de la Commission auprès des employeurs

7.24 Pour s'acquitter de son mandat, la Commission compte sur la collaboration étroite des 1 700 employeurs assujettis aux différents régimes de retraite. Ces employeurs doivent assumer des responsabilités importantes prévues dans la Loi sur le RREGOP, notamment les suivantes:

- Retenir et verser à la Commission les cotisations des employés et, s'il y a lieu, verser leur contribution à titre d'employeurs;
- Fournir à la Commission un rapport annuel faisant état de la participation des cotisants aux régimes de retraite;
- Être débiteurs envers la Commission des cotisations qu'ils doivent percevoir et rembourser aux participants les cotisations déduites en trop pour les années postérieures à 1986.

7.25 Dans une publication de septembre 1988, la Commission indiquait que « l'employeur est le principal « relayeur » de l'information aux cotisants des régimes de retraite. À ce titre, il a donc un rôle conseil important à assumer auprès des cotisants en les assistant dans leur démarche auprès de la Commission. »

7.26 Afin d'aider les employeurs à assumer leur rôle et leurs responsabilités, la Commission a notamment mis un guide administratif à leur disposition et leur a fait parvenir divers communiqués; elle a également mis sur pied une unité opérationnelle d'information et de promotion.

7.27 Cotisations perçues en trop. La Commission reçoit des montants importants à titre de cotisations calculées sur du traitement non admissible.

7.28 En effet, des employeurs d'un grand nombre d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux, tiennent compte, par erreur, de compensations versées en remplacement d'avantages sociaux dans le calcul du traitement admissible de certaines catégories

d'employés. Cette situation prévaut depuis 1973 pour les employés réguliers à temps partiel; elle a pris de l'ampleur à compter de l'assujettissement au RREGOP des employés occasionnels en janvier 1987.

7.29 À la suite de notre vérification, la Commission a estimé que les cotisations perçues en trop du 1er janvier 1987 au 31 mai 1989 pourraient atteindre 20 M$. La contribution du gouvernement du Québec étant égale à celle des employés, elle pourrait donc elle aussi avoir été surévaluée de 20 M$ pour la même période. La Commission n'a pas évalué le montant des cotisations perçues en trop, ni celui des contributions s'y rapportant, pour les années 1973 à 1986 inclusivement.

7.30 Dans une note interne de février 1988, la Commission faisait état de cette situation. Cependant, aucune mesure concrète n'avait été prise, au moment de notre vérification, pour aviser les employeurs affectés par cette erreur, ni pour régulariser la situation des trop-perçus des cotisants.

7.31 La Commission devrait s'assurer que les cotisations qu'elle reçoit des employés occasionnels et des employés réguliers à temps partiel du réseau de la santé et des services sociaux, soient établies conformément aux lois et aux règlements.

Commentaire de la Commission: « *Ce commentaire du vérificateur général a déjà été transmis à la Commission lors de l'examen des états financiers de la dernière année et a même fait l'objet d'une note particulière.*

La Commission a effectivement découvert au début de 1988 que certains employeurs n'appliquaient pas intégralement la définition du salaire cotisable, malgré des directives claires. Si la Commission n'a pas fait d'intervention plus pressante auprès des employeurs pour qu'ils apportent immédiatement les corrections requises, c'était pour leur éviter deux modifications majeures consécutives à leur système informatique sur le même sujet. Une nouvelle définition du salaire admissible devait entrer en vigueur le 1er janvier 1988, mais a finalement été reportée au 1er janvier 1990.

Il est bien entendu dans les intentions de la Commission de faire tout ce qui est possible pour remédier à cette situation. Elle rappelle cependant que les employeurs sont responsables depuis 1987 des cotisations perçues en trop. La Commission devra de plus s'assurer de leur concours pour identifier les cotisants concernés et effectuer les ajustements requis. »

7.32 Vérification auprès des employeurs. La Commission a surtout recours à la vérification auprès des employeurs pour s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités.

7.33 En 1988, cette vérification a porté sur 292 employeurs et a entraîné 18 000 corrections à l'état de participation des cotisants. Ces corrections ont requis des ajustements de 253 000 $ aux cotisations des employés, de 890 années au cumul des années de service des cotisants et de 11 M$ aux traitements admissibles.

7.34 La Commission remet des recommandations écrites à l'employeur après chacune de ses interventions de vérification. Si elle juge que les anomalies relevées sont suffisamment importantes, elle planifie une autre visite chez le même employeur, l'année suivante.

7.35 La Commission produit annuellement une compilation des résultats de ses vérifications. Cependant, elle n'en fait pas l'analyse de façon systématique; elle peut donc difficilement cerner avec précision l'évolution et les tendances des erreurs. Elle n'est pas, non plus, en mesure de bien orienter ses priorités d'intervention en vue d'améliorer la qualité du travail des employeurs.

7.36 La Commission devrait analyser, plus à fond, les résultats de ses vérifications.

Commentaire de la Commission: « Au fil des ans, la Commission a mis en place les mécanismes suivants pour aviser l'ensemble des employeurs des erreurs les plus fréquemment décelées lors des vérifications et ainsi éviter leur répétition.

• Le communiqué-retraite transmet aux employeurs des informations de nature légale et administrative. Ce document permet une diffusion rapide et ponctuelle d'informations aux employeurs.

• L'Info-CARRA est un document spécial d'information aux employeurs sur un sujet donné.

• Le Guide d'administration est mis à jour annuellement en tenant compte notamment des résultats des vérifications de la dernière année. Il est destiné aux responsables des avantages sociaux chez les employeurs.

• Le Guide du Rapport annuel est mis à jour annuellement avec la participation active de l'équipe de vérification. Il est bonifié chaque année de nouveaux exemples pour éviter que les mêmes erreurs se répètent d'année en année.

• Des rencontres formelles sont organisées avec les principaux centres traiteurs pour leur demander de corriger les systèmes en fonction des anomalies décelées lors des vérifications.

• Des ajustements aux systèmes administratifs et informatiques de la Commission sont apportés annuellement pour déceler et corriger les erreurs le plus fréquemment signalées lors des vérifications.

La Commission convient cependant qu'elle pourrait réagir plus rapidement au moyen des communiqués-retraite, particulièrement en ce qui concerne les risques d'erreur ayant une cause générale, donner encore plus de visibilité aux rapports de vérification et en faire un usage plus systématique. Des actions en ce sens sont d'ailleurs déjà entreprises. »

b. Rentes de retraite

7.37 La Commission doit tenir à jour les données relatives à la participation des cotisants, recevoir les demandes de rentes, vérifier l'admissibilité des requérants, effectuer les calculs pertinents et verser les rentes dues.

7.38 Les données relatives à la participation des cotisants qui servent au calcul des rentes sont fournies par les employeurs dans un rapport annuel qu'ils doivent produire à la Commission au plus tard le 1er mars de chaque année. Ces données, notamment le traitement admissible et le pourcentage du temps de travail effectué dans l'année, sont inscrites à l'état de participation de chaque cotisant.

7.39 Lorsqu'un cotisant prend sa retraite, la Commission reçoit, généralement trois mois avant la date prévue de la retraite, une demande de rente. Cette demande comprend notamment une estimation du traitement admissible pour la période comprise entre le 1er janvier et la date envisagée de la retraite. Ces renseignements servent également à calculer la rente.

7.40 Exactitude des rentes versées. Afin de vérifier, entre autres, l'exactitude des rentes versées par la Commission, nous avons sélectionné, selon une méthode d'échantillonnage reconnue, 200 dossiers de rentes parmi les dossiers actifs inscrits dans ses registres au 31 décembre 1988.

7.41 Nos sondages démontrent que 30 % des prestataires ne reçoivent pas le bon montant de rente. La projection des erreurs décelées sur l'ensemble des déboursés de 682 M$ de l'année 1988 indique que la Commission aurait versé, en trop, un montant net de 0,7 M$.

formé de surpayés pour 1,5 M$ et de sous-payés pour 0,8 M$. Les déboursés en erreur représentent 3/10 de 1 % de la valeur des rentes versées. Le montant des écarts annuels des rentes en erreur varie de 1 $ à 1 750 $. La valeur moyenne des surpayés en 1988 est de 206 $; celle des sous-payés est de 130 $.

7.42 Le tableau suivant présente la répartition des écarts annuels des rentes en erreur.

Répartition des écarts annuels selon leur valeur monétaire

	Nombre de cas	%
Moins de 25 $	17	28
25 $ — 50 $	9	15
50 $ — 100 $	11	19
100 $ — 500 $	18	30
500 $ — 1 000 $	3	5
1 000 $ — 1 750 $	2	3
	60	**100**

7.43 La grande majorité des erreurs décelées est attribuable aux différences existant entre les données de participation utilisées par la Commission pour établir la rente et les données ajustées de la dernière année, reçues subséquemment de l'employeur.

7.44 Le tableau suivant présente la répartition des dossiers de rentes en erreur, selon la date effective de la retraite.

Répartition des dossiers de rentes en erreur selon la date effective de la retraite

	Nombre de cas en erreur	
Date effective de la retraite	**Nombre de cas sélectionnés**	**%**
Avant 1983	16/103	16
Entre 1983 et 1986	27/53	51
En 1987	14/29	48
En 1988	3/15	20
Résultat global	**60/200**	**30**

7.45 Au cours des années, la Commission a modifié sa façon de tenir compte de nouvelles données de participation reçues de l'employeur pour ajuster les rentes versées à ses prestataires.

7.46 Pour les rentes dont la date d'entrée en vigueur était antérieure à 1983, la Commission procédait, après deux ans, à leur révision systématique. Le pourcentage de rentes inexactes de cette période est de 16 %, selon ce qui ressort de notre vérification.

7.47 La Commission n'a pas procédé à la révision des rentes entrées en vigueur entre 1983 et 1986, même après avoir reçu des données de participation ajustées. Le pourcentage de rentes inexactes de cette période est de 51 % selon nos sondages.

7.48 En 1987, la Commission a mis en application une nouvelle politique: elle exige une demande conjointe employeur-employé pour corriger une donnée de participation et la rente versée. Comme elle n'a pas tenu compte d'un traitement admissible modifié tel que

déclaré au rapport annuel de l'employeur pour la dernière année de participation, 48 % des rentes vérifiées, parmi celles entrées en vigueur en 1987, sont inexactes. Dans deux cas, une demande de correction avait été produite à la Commission sans que la rente ait été corrigée. Dans les autres cas, l'employeur et l'employé n'avaient pas produit de demande de correction au moment de notre vérification, même s'il y avait un écart entre les données accompagnant la demande de rente et celles qui apparaissaient au rapport annuel reçu subséquemment de l'employeur. L'introduction de la nouvelle politique n'a donc pas permis d'améliorer l'exactitude des rentes.

7.49 Pour l'année 1988, sur cinq rentes vérifiées parmi les 15 sélectionnées pour les fins de notre sondage, trois sont aussi inexactes parce que les données du rapport annuel pour la dernière année de participation n'ont pas été considérées. L'exactitude des 10 autres rentes n'a pu être vérifiée, les rapports annuels des employeurs n'étant pas disponibles au moment de notre vérification. Dans ces derniers cas, nous n'avons pu vérifier la concordance entre le traitement admissible déclaré au rapport annuel et celui estimé lors de la demande de rente.

7.50 La Commission devrait s'assurer que les prestataires reçoivent une rente fondée sur des données à jour et fiables.

Commentaire de la Commission: *« La Commission tient à rappeler que le problème soulevé résulte pour l'essentiel du traitement utilisé la dernière année de participation. Elle était déjà sensibilisée à ce problème et elle prend les mesures nécessaires pour que les corrections requises aux rentes soient apportées dans les meilleurs délais, au plus tard à la conciliation du rapport annuel de l'employeur.*

La Commission conservera par ailleurs une procédure de traitement des demandes qui a l'avantage de garantir aux nouveaux retraités qu'ils ne subiront pas d'interruption de revenu lors de leur cessation de travail. »

c. Rentes d'invalidité

7.51 Les régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants prévoient le versement d'une rente d'invalidité lorsqu'un cotisant ne peut plus exercer ses fonctions régulières en raison d'incapacité physique ou mentale, totale et permanente.

7.52 En 1988, un montant de 26 M$ en rentes d'invalidité a été versé par la Commission à environ 3 100 bénéficiaires.

7.53 L'examen de 20 dossiers, sélectionnés au hasard, de rentes d'invalidité accordées en 1988 et en 1989, nous a permis de constater que les informations fournies par les médecins et consignées au dossier ne faisaient pas toujours état de l'incapacité totale et permanente du requérant. Dans ces cas, les motifs justifiant la décision de la Commission d'accorder quand même la rente ne paraissaient pas au dossier.

7.54 La Commission devrait s'assurer que les dossiers de rentes d'invalidité contiennent l'information probante à l'appui de ses décisions.

Commentaire de la Commission: *« Le vérificateur général souligne ici que des éléments d'information de nature médicale peuvent avoir contribué à la prise d'une décision sans figurer clairement au dossier. Cela peut effectivement se produire et la Commission accepte que des notes administratives puissent être ajoutées au dossier, par exemple à la suite de conversations téléphoniques de médecin à médecin.*

Les bénéficiaires d'une rente d'invalidité ont par ailleurs reçu de l'assurance-salaire pendant au moins deux ans au cours desquels ils ont déjà été soumis à des expertises médicales avec la participation

de la Commission dans la plupart des cas. C[illegible] ainsi que sur les 20 dossiers vérifiés par le vérificateur général, 16 ont fait l'objet d'un suivi médical par le personnel de la Direction des assurances pendant la période d'assurance-salaire courte durée (104 semaines).

Toutes les demandes de rentes d'invalidité sont soumises au directeur médical de la Direction des assurances qui fait une recommandation positive ou négative, assortie le cas échéant d'une révision du dossier à une date qu'il détermine. Il lui appartient de décider de recourir à d'autres spécialistes ou non. C'est un comité de quatre personnes, incluant le directeur médical, qui statue sur les dossiers d'invalidité, et ce depuis mai 1989. Une cinquième personne représentant la direction responsable du paiement s'est ajoutée à ce comité à partir de septembre 1989.

La Commission est d'avis que cette façon de procéder tient compte des préoccupations du vérificateur général. »

d. Rachat d'années de service

7.55 Un participant qui désire racheter des années de service doit en faire la demande à la Commission. Celle-ci prépare alors une proposition de rachat contenant les différentes modalités de paiement.

7.56 D'une part, la Loi sur le RREGOP ne prévoit pas l'imposition d'intérêts sur le coût de certains types de rachat, passé la date de réception de la demande, notamment à l'égard du rachat des années de service des employés occasionnels. D'autre part, la loi ne fixe pas de délai aux cotisants pour accepter la proposition de rachat de la Commission. Pour ces rachats, la Commission ne peut donc pas facturer d'intérêts, passé la date de réception de la demande.

7.57 Compte tenu de la réglementation en vigueur et du délai moyen de 12 mois mis pour le traitement des demandes de rachat, nous estimons à 500 000 $ le montant d'intérêts qui aurait pu être récupéré en 1988 pour le RREGOP. La Commission a mis en place les mécanismes en vue de réduire son délai de traitement.

7.58 La Commission devrait poursuivre ses efforts en vue de réduire le délai de traitement des demandes de rachat. De plus, s'il est dans l'intention de la Commission de facturer des intérêts au-delà de la date de réception de la demande de rachat, elle devrait soumettre une demande de modification législative en conséquence.

Commentaire de la Commission: « *En 1987, avant la modification du RREGOP pour y inclure les employés occasionnels et les employés sur liste de rappel, la Commission traitait annuellement environ 8 000 demandes de rachat avec un délai de réponse d'environ 90 jours. Entre janvier 1988 et avril 1989, la Commission a reçu 30 627 demandes et le délai de réponse a augmenté à 12 mois.*

L'augmentation du nombre de cotisants et l'ouverture de nouveaux droits au rachat ont donc généré des inventaires importants et des délais de traitement anormalement longs qui expliquent le montant d'intérêt cité par le vérificateur général pour 1988. Un plan de résorption de cet inventaire a été mis en place et permet à la Commission de traiter environ 2 000 demandes par mois comparativement à 700 antérieurement. Ceci a été rendu possible par une réorientation de priorités de la Commission, une réorganisation du travail, un transfert d'effectifs additionnels vers cette activité et une amélioration des outils de travail bureautiques et informatiques. Lorsque la situation sera revenue à la normale, le délai de traitement sera ramené à l'intérieur d'une norme maximum de trois mois.

Le problème soulevé, à l'égard des intérêts, constitue aussi une préoccupation de la Commission qui compte faire des recommandations au gouvernement à ce sujet en 1990. »

e. Ex-cotisants admissibles à une rente ou à un remboursement

7.59 Un ex-cotisant est une personne qui a cessé de cotiser à l'un des régimes de retraite et qui, à sa demande, a droit à:

— une rente de retraite; ou

— un remboursement de cotisation, avec ou sans intérêt, ou à une rente différée; ou

— une rente différée, avec ou sans montant forfaitaire, à l'âge prévu à son régime parce que son droit à un remboursement de cotisation ne vaut plus.

7.60 Les cotisations plus les intérêts des quelque 84 800 ex-cotisants du RREGOP, du RRE et du RRF, atteignaient environ 400 M$ au 31 décembre 1987.

7.61 Les lois sur le RREGOP, le RRE et le RRF stipulent que nul ne peut prétendre avoir un bénéfice, un avantage ou un remboursement prévu par ces régimes de retraite à moins d'en faire la demande à la Commission. Celle-ci n'avise pas, personnellement, les ex-cotisants de cette obligation qui leur incombe.

7.62 Au 31 décembre 1987, selon une compilation faite à partir des fichiers de la Commission, environ 1 550 ex-cotisants qui pouvaient être rentiers n'avaient pas encore demandé de recevoir leur rente de retraite; la valeur de leurs cotisations, plus les intérêts, était de 16 M$. Les 83 250 autres ex-cotisants n'avaient pas encore signifié à la Commission leurs intentions sur la façon de se prévaloir de leurs droits en vertu des régimes, à savoir: le remboursement des cotisations, la rente différée ou le remboursement de 25 % de la valeur actuarielle de la rente plus une rente différée réduite. Ces personnes peuvent aussi laisser leurs mises de fonds dans les régimes en vue d'un bénéfice éventuel.

7.63 La Commission devrait aviser les ex-cotisants de leur droit à une rente. Elle devrait informer les autres ex-cotisants de l'utilisation qu'ils peuvent faire, en vertu des régimes, des cotisations qu'ils ont versées.

Commentaire de la Commission: « *À l'égard du constat du vérificateur général concernant les possibilités de remboursement de cotisations d'un grand nombre d'ex-cotisants, la Commission considère tout à fait normal que des ex-cotisants qui ne sont pas encore admissibles à une rente de retraite n'aient pas demandé le remboursement de leurs cotisations. Il faut en effet rappeler que:*

— *Les périodes de service ayant fait l'objet d'un remboursement de cotisations ne peuvent plus être rachetées par la suite, même advenant un retour dans le secteur public. Or un ex-cotisant est aussi un futur cotisant potentiel, surtout depuis l'assujettissement des employés occasionnels, temporaires ou sur liste de rappel, et d'autant plus que le secteur public représente environ 450 000 emplois. Ce même ex-cotisant qui devient à nouveau participant, notamment dans les dernières années de sa carrière, dispose de l'avantage considérable de pouvoir faire compter toutes ses années comme si elles étaient consécutives. On peut penser que bon nombre d'ex-cotisants ont à l'esprit cette possibilité;*

— *La Commission a par ailleurs conclu des ententes de transfert avec 72 employeurs qui comptent environ 1,2 million d'emplois au Québec et dans les autres provinces. Les périodes de service à l'un ou l'autre des régimes administrés par la Commission peuvent alors être reconnues par le régime de ce nouvel employeur à certaines conditions prévues à l'entente. Or, le service déjà remboursé est évidemment exclu de toute possibilité de transfert, ou de rachat en vue d'un transfert;*

— *Les cotisations non réclamées par les ex-cotisants continuent de cumuler des intérêts à un taux qui, jusqu'à maintenant, demeure très compétitif par rapport à celui offert par les institutions financières, ce que ces ex-cotisants ne sont probablement pas sans savoir. Depuis 1985, ce taux annuel a été de 10,81 %, 12,74 %, 12,78 %, 12,35 % et 9,33 %.*

Un remboursement est donc une décision irrévocable qui prive l'ex-cotisant de possibilités nombreuses et qui provoque très souvent en fin de carrière des situations personnelles et professionnelles difficiles, dont la Commission est chaque jour témoin. C'est d'ailleurs pour éviter les remboursements précipités que le législateur a introduit un délai de 210 jours après la cessation d'emploi pour permettre le remboursement.

Il ne faut donc pas supposer que les ex-cotisants admissibles à un remboursement et qui ne le demandent pas sont victimes de leur ignorance. Il faut rappeler sur ce point que lorsqu'un cotisant quitte son emploi, l'employeur l'informe normalement de ses droits en vertu de son régime de retraite. L'information pertinente à cet effet est incluse dans le guide administratif préparé annuellement par la Commission ainsi que dans la brochure qui décrit les régimes de retraite. Cette brochure est disponible, pour un cotisant, sur les lieux de travail et, sur demande, à la Commission. D'ailleurs, des ex-cotisants, et en grand nombre, exercent leur droit au remboursement: 10 749 en 1986, 10 505 en 1987 et 12 833 en 1988.

Le groupe des ex-cotisants comprend aussi des personnes qui n'ont plus droit au remboursement en raison de leur âge ou de leurs années de service, mais ont acquis le droit à une rente différée payable à 65 ans, ou à 60 ans pour les femmes dans le RRE et le RRF. Les ex-cotisants du RREGOP peuvent en outre choisir de recevoir immédiatement un montant forfaitaire égal à 25 % de la valeur actuarielle de leur rente et, à 65 ans, une rente différée réduite.

Les ex-cotisants qui ont fait calculer le montant de leur rente différée entre la cessation d'emploi et l'âge d'admissibilité sont rejoints par la Commission à l'échéance prévue pour mise en paiement. Les autres doivent en faire la demande à la Commission conformément à la loi; de toute manière, la Commission ne possède pas encore leur adresse. C'est à ce dernier groupe qu'appartiennent les 1 550 ex-cotisants mentionnés par le vérificateur général au 31 décembre 1987. Mais là encore, certains d'entre eux peuvent vouloir différer l'exercice de leurs droits pour des raisons personnelles, d'autant plus que le fait de retarder la demande n'entraîne aucune perte, sauf l'intérêt, pour le nouveau retraité, la mise en paiement étant rétroactive à l'âge d'admissibilité.

En conclusion, et sous réserve de la disponibilité des adresses des ex-cotisants, la Commission:

— Avisera les ex-cotisants qui ont droit au versement d'une rente immédiate;

— Fera parvenir tous les trois ans aux ex-participants comme aux participants actifs, leur état de participation et une simulation des prestations auxquelles ils sont admissibles.

Toutefois, la Commission veillera à ne pas diffuser ou à ne pas laisser diffuser d'information qui pourrait laisser croire qu'un ex-cotisant a un intérêt certain à se prévaloir d'un remboursement de ses cotisations. »

f. Remboursement de cotisations perçues en trop

7.64 Aux cotisants. Dans notre Rapport de 1987 (p. 101), nous avions mentionné que les comptes à payer relatifs aux cotisations perçues en trop, au montant de 19 M$ au 31 décembre 1986, augmentaient annuellement depuis 1973.

7.65 En réponse à ce commentaire, la Commission avait indiqué qu'elle ne disposait pas des adresses des personnes concernées afin de procéder au remboursement de ces cotisations. Au 31 décembre 1988, le solde de ces comptes à payer était de 17 M$. La Commission a pris entente avec la Régie de l'assurance-maladie du Québec afin d'obtenir les adresses de ces personnes. Cette entente entrera en vigueur dès que les autorisations requises auront été obtenues.

7.66 Aux ex-cotisants. Avant 1987, des modifications aux cotisations pouvaient être inscrites à l'état d'un ex-cotisant qui avait déjà reçu son remboursement. Cette situation entraînait un compte à payer à l'ex-cotisant.

7.67 À ce propos, dans notre Rapport de 1987 (p. 102), nous avions mentionné que la Commission devait environ 3 M$ à des ex-cotisants. La Commission s'était fixé pour objectif de tous les rembourser.

7.68 Nous avons constaté que la Commission n'a pas encore procédé au remboursement des sommes dues à ces ex-cotisants.

7.69 La Commission devrait poursuivre ses efforts pour rembourser les cotisations perçues en trop.

Commentaire de la Commission:

« *Remboursement aux cotisants*

Il s'agit ici des cotisations excédentaires versées au cours des années 1973 à 1986 dont le remboursement par la Commission requiert, pour être effectué le plus efficacement possible, la disponibilité d'un fichier des adresses des cotisants. On évite ainsi l'opération complexe que constitue le transit par l'employeur connu l'année précédente et la collecte des adresses de chaque cotisant concerné. Les démarches commencées depuis longtemps déjà par la Commission en vue de l'échange d'informations avec d'autres organismes devant normalement aboutir prochainement, le remboursement pourrait débuter au cours de l'année 1990.

La Commission possède évidemment l'adresse des prestataires, 12 000 d'entre eux ont donc reçu leur remboursement en mai et juin 1989.

Remboursement aux ex-cotisants qui ne sont pas bénéficiaires

La Commission se préoccupe aussi de cette question dont la solution est fort complexe non seulement parce que les ex-cotisants sont plus difficiles à rejoindre, mais parce que certaines anomalies ont été décelées sur la liste des remboursements dus à cette clientèle et devront être traitées manuellement. Cette opération manuelle ne pourra pas commencer avant l'année financière 1990-1991. La Commission ne disposant pas encore de fichier d'adresses de ses cotisants et ex-cotisants, le report de cette opération à l'an prochain ne crée pas de délai additionnel. »

Assurance-salaire

7.70 La Commission apporte une assistance technique à l'administration de l'assurance-salaire dans les secteurs de l'éducation, de la fonction publique et des affaires sociales. Selon le décret 1161-83 de juin 1983, la Commission fournit aux employeurs l'expertise médicale et administrative pour les assister dans leurs décisions d'accepter ou de refuser de valider les demandes d'absence pour invalidité temporaire de plus de trente jours.

7.71 Selon le même décret, la Commission doit produire annuellement, aux ministres responsables de chacun des secteurs susmentionnés ainsi qu'au ministre délégué à l'Administration et président du Conseil du trésor, des rapports sectoriels sur le résultat de ses interventions. Elle doit aussi transmettre à chaque employeur une analyse de son expérience en assurance-salaire par rapport à celle de son secteur. Elle doit également statuer sur l'assujettissement des organismes à l'assurance-salaire et leur facturer le coût d'administration de ce régime.

7.72 La responsabilité de la Commission à l'égard de l'assurance-salaire requiert un effectif de 32 personnes, dont un médecin ; elle entraîne des coûts directs et indirects de 2,7 M$ par année.

7.73 La Commission traite annuellement environ 80 000 rapports médicaux relatifs à des périodes d'invalidité de plus de 30 jours. Le traitement de ces rapports comporte l'examen du motif de l'invalidité et l'émission, aux employeurs concernés, d'une recommandation qui confirme ou infirme la période d'invalidité prévue par le médecin traitant. Les employeurs prennent avis de cette recommandation mais ne sont pas tenus de s'y conformer.

7.74 Lorsque la période d'invalidité dépasse 30 jours, le personnel de la Commission dispose d'un guide d'appréciation qui prévoit les périodes normales d'absence pour les maladies les plus courantes ne comportant pas de complication médicale.

7.75 Pour les cas où cette période n'atteint pas 30 jours, la Commission a préparé un autre guide d'appréciation de la durée d'invalidité, auquel les employeurs peuvent se référer pour accepter ou refuser les périodes d'absence de leurs employés. À la demande des employeurs, la Commission peut aussi émettre une recommandation de durée d'invalidité.

7.76 La Commission peut recourir aux services de membres de la Fédération des médecins spécialistes du Québec, avec laquelle elle a conclu une entente. Ce sont ces médecins spécialistes qui font, au besoin, l'évaluation médicale de l'incapacité de travailler d'une personne, déterminent la durée prévisible de l'incapacité, conseillent la Commission et, à l'occasion, agissent comme témoins-experts devant les tribunaux.

Système d'information et reddition de comptes

7.77 La Commission a mis en place un système d'information, entre autres pour évaluer les économies résultant de ses interventions en assurance-salaire. Toutefois, la méthode de compilation utilisée contribue à une surévaluation de ces économies. En effet, les données relatives aux économies compilées lors d'une première recommandation ne sont pas ajustées dans les cas où des recommandations de prolongation sont émises ultérieurement pour une même personne. Le cumul de ces données subséquentes aurait pour effet d'amoindrir ou encore d'annuler certaines économies calculées lors de la première recommandation.

7.78 Nous avons sélectionné, de façon discrétionnaire, 56 dossiers d'assurance-salaire couvrant une période d'invalidité de plus de trente jours. Dans 45 de ces dossiers (81 % de l'échantillon), les périodes d'invalidité temporaire de plus de trente jours, recommandées par la Commission aux employeurs, étaient identiques à celles du rapport médical. Toutefois, elles n'étaient pas toujours conformes au guide d'appréciation de la durée d'invalidité ; dans certains cas, des différences importantes ont été observées. La Commission ne possède pas, au sujet des durées d'invalidité temporaire qu'elle recommande, de statistiques sur leur conformité avec le guide d'appréciation. Elle ne peut donc déterminer dans quelle mesure ses recommandations sont conformes à ce guide ; elle ne peut, non plus, identifier les écarts significatifs et apporter les corrections dans les cas où elles seraient appropriées.

7.79 Dans sept de ces dossiers (13 % de l'échantillon), on n'a pu déterminer si la période d'invalidité recommandée avait eu pour effet d'accélérer la date de retour au travail, à défaut d'information pertinente au rapport médical. Dans les quatre derniers dossiers (6 % de l'échantillon), la recommandation émise par la Commission a pu permettre, dans la mesure où l'employeur l'a suivie, une réduction de la période d'absence pour invalidité ; la Commission ne dispose cependant pas d'information sur les décisions prises par les employeurs.

7.80 Sans l'information de gestion appropriée, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer la qualité de ses interventions, ni d'en mesurer l'impact.

7.81 La Commission ne s'acquitte plus, depuis 1982, de son obligation de produire annuellement les rapports aux employeurs ainsi que les rapports sectoriels aux ministres responsables, de même qu'au ministre délégué à l'Administration et président du Conseil du trésor.

7.82 La Commission devrait se doter d'un système d'information lui permettant d'évaluer la qualité et l'impact de ses interventions en assurance-salaire. Elle devrait, conformément au décret, rendre compte de ses activités et transmettre aux employeurs une analyse de leur expérience en assurance-salaire.

Commentaire de la Commission: « *D'une manière générale, il importe tout d'abord de souligner que le rôle de la Commission en assurance-salaire est un rôle conseil et de support auprès des employeurs. Par ailleurs, il sera toujours difficile de mesurer l'effet sur le coût du régime d'assurance-salaire de l'existence même du système d'expertise mis à la disposition des employeurs, indépendamment des recommandations ponctuelles formulées dans ce cadre par la Commission.*

Quant à l'évaluation des interventions, il est vrai que les résultats en sont difficilement évaluables en l'état actuel des données disponibles, la Commission n'étant pas responsable du paiement d'assurance-salaire ni informée du retour au travail de l'employé.

Avec le développement en cours d'un nouveau système bureautique, la Commission procédera à un réaménagement de données afin de tenir compte des rapports médicaux complémentaires qui modifient ou précisent les recommandations des rapports médicaux initiaux. Les statistiques fournies seront ainsi plus précises.

La Commission examine aussi les moyens à mettre en œuvre pour faire en sorte que les employeurs ne lui soumettent que les dossiers qui requièrent vraiment son intervention ou celle de son réseau de médecins spécialistes.

Quant au contrôle des interventions de la Commission, le vérificateur général constate que des agents peuvent soumettre des recommandations et des périodes d'invalidité différentes de celles contenues dans le Guide d'appréciation des périodes d'invalidité. Ceci s'explique par la variété des informations médicales contenues dans le dossier: suivi par le médecin traitant, médicaments prescrits, résultats d'examens spécifiques, âge et fonction de l'employé visé. La période requise pour le rétablissement peut ainsi être différente de celle où une convalescence est dite normale et sans complication.

La Commission a constitué un Guide d'appréciation des périodes d'invalidité servant d'outil de travail pour les agents et pour les employeurs. Il contient les diagnostics qui sont généralement soumis et propose à leur égard une période normale d'invalidité. Cette période n'est pas une norme mais plutôt une limite de semaines de convalescence pour une situation idéale sans complication avec progression régulière vers un retour à la santé. Selon le contenu du dossier médical, cette limite peut donc varier en moins ou en plus mais des contrôles par les chefs d'équipe sont mis en œuvre pour guider les interventions des agents. De plus, des rapports de gestion sont produits depuis mars 1989 sur les résultats obtenus. Le pourcentage des dossiers vérifiés est ajusté mensuellement selon le pourcentage des anomalies décelées.

Quant à l'analyse de l'expérience des employeurs, la mesure de l'impact des recommandations de la Commission était effectuée antérieurement par des rapports d'expériences qui nécessitaient des ressources importantes. La décision de ne plus compiler ces données a été prise parce qu'il était plus facile et plus économique pour le Secrétariat du Conseil du trésor d'obtenir cette même information d'autres sources. La Commission proposera que le décret 1161-83 soit modifié pour refléter cette réalité. »

Information financière

7.83 Les systèmes et les procédés mis en place par la Commission ne permettent pas de produire périodiquement et en temps opportun des données fiables et intégrales aux fins de la préparation des rapports financiers.

7.84 Depuis quelques années, des corrections importantes doivent être apportées aux registres comptables pour une présentation fidèle des informations financières. Cette année encore, nous avons dû demander de nombreuses corrections, par suite d'erreurs de traitement ou d'estimation, ou encore en raison de l'omission, par la Commission, de tenir compte de renseignements dont elle disposait. Les ajustements suivants ont été apportés au projet d'états financiers du RREGOP au 31 décembre 1988:

- Un transfert de 17,25 M$, du fonds des employeurs au fonds des employés, a été traité de façon erronée lors de l'établissement du montant dû par le gouvernement; une correction de 34,5 M$ a dû être apportée à ce compte;

- Un mauvais calcul du montant dû par le gouvernement pour des ententes de transferts et de rachats a nécessité une correction de 3,6 M$;

- Des cotisations à rembourser non inscrites, atteignant 12,6 M$, et un montant de 4,2 M$, considéré par erreur à titre de cotisations à rembourser, ont entraîné une correction de 16,8 M$;

- Une conciliation bancaire incorrecte a donné lieu à une correction de 1,1 M$ à l'encaisse et de 1,1 M$ au montant dû par le gouvernement;

- La double comptabilisation de remises, reçues en 1989 pour l'année 1988, a nécessité une correction de 1,6 M$ aux cotisations et contributions à recevoir et de 1,6 M$ au montant dû par le gouvernement;

- La comptabilisation inadéquate des cotisations perçues pour le régime de retraite de certains enseignants a nécessité une correction de 4,6 M$ aux cotisations des employés et de 4,6 M$ aux contributions des employeurs, pour une réduction totale de 9,2 M$ de l'actif net.

7.85 La Commission devrait améliorer ses systèmes et procédés aux fins de produire, en temps opportun, une information financière plus fiable.

Commentaire de la Commission: « *Les ajustements apportés aux états financiers par le vérificateur général découlent en bonne partie du processus de confection des états financiers.*

La Commission doit produire son rapport annuel, incluant les états financiers, avant le 30 juin de chaque année. Pour rencontrer cette échéance, elle prépare, pour le 1er mars, un projet d'états financiers pour permettre au vérificateur général d'en faire la vérification. La Commission doit alors évaluer un certain nombre d'informations financières qui ne sont pas définitives lors de la production de ces projets d'états financiers. Plus tard, lors de la vérification, le vérificateur général est en mesure de disposer d'informations plus complètes. Il s'ensuit donc des corrections visant à modifier les données estimées par les données réelles.

À l'occasion, le vérificateur général détecte certaines anomalies, comme c'est ici le cas. Celles-ci sont souvent reliées à des situations particulières qui découlent de l'application d'une nouvelle loi ou d'un nouveau règlement. En ce sens, les remarques de ce dernier aident à préciser les procédures comptables de la Commission.

La Commission considère que si des améliorations doivent être apportées à la production des informations financières, celles-ci devraient davantage porter sur le processus de production des états financiers. Dans cet esprit, la Commission entend discuter avec le vérificateur général pour améliorer les mécanismes de production des états financiers afin de limiter autant que faire se peut les ajustements. De plus, la Commission compte porter une attention particulière au traitement comptable des mesures découlant de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou d'un nouveau règlement. Celle-ci n'exclut pas alors la possibilité de solliciter des avis auprès du vérificateur général avant d'arrêter un traitement comptable approprié. »

Gestion des liquidités

7.86 Après avoir retenu les sommes dont elle prévoit avoir un besoin immédiat pour acquitter les rentes et effectuer les remboursements de cotisations, la Commission verse à la CDPQ les fonds provenant des cotisations des employés, principalement celles pour le RREGOP, et des contributions de certains employeurs. Au 31 décembre 1988, les fonds confiés à la CDPQ étaient de 7,3 milliards de dollars.

7.87 La Commission et le Comité de retraite exercent un contrôle sur les fonds confiés à la CDPQ à l'aide de leurs politiques respectives de placement. Au cours de la période de 1982 à 1988, les taux de rendement pondérés obtenus par la Commission ont dépassé la médiane — 14,5 % — des taux réalisée par l'ensemble des portefeuilles des fonds de retraites canadiens.

7.88 Le tableau suivant présente le taux de rendement pondéré que la Commission a obtenu pour ses deux principaux fonds pour la période de 1982 à 1988.

Taux de rendement pondéré pour la période de 1982 à 1988

Fonds	Montant (milliards de dollars)	Taux %
RREGOP — employés de niveau syndicable	6,0	14,97
RREGOP — employés de niveau non syndicable	1,3	15,36

7.89 La Commission a mis en place les principaux moyens lui permettant de gérer ses liquidités pour les opérations courantes. Toutefois, des revenus additionnels de l'ordre de 500 000 $ auraient pu être réalisés pour 1988, si l'on avait amélioré certains aspects de la gestion des liquidités. Nous citons les exemples suivants:

— La Commission ne profite pas toujours des délais maximums permis pour la remise des déductions à la source;

— Bien que la Loi sur le RREGOP précise une date limite pour le versement des sommes dues par les employeurs, la Commission accorde un délai supplémentaire de 7 jours, sans réclamer d'intérêts; de plus, elle ne facture pas toujours les intérêts sur les remises effectuées au-delà de ce délai supplémentaire;

— Le solde mensuel moyen des comptes de banque servant au paiement des rentes et des remboursements de cotisations s'est maintenu à plus de 10 M$ au cours de l'année 1988. La Commission n'a pas statué sur le solde bancaire optimal requis pour satisfaire à ses besoins quotidiens.

7.90 La Commission devrait améliorer certains aspects de sa gestion des liquidités.

Commentaire de la Commission: « *La Commission se réjouit que le vérificateur général reconnaisse qu'elle s'est donné les principaux moyens pour gérer adéquatement les liquidités pour ses opérations courantes. Toutefois, avant d'aller plus loin au niveau des moyens, la Commission doit considérer les investissements requis pour obtenir des rendements additionnels. La Commission juge préférable de se livrer à des analyses coûts/bénéfices avant d'entreprendre toute action dans le sens recommandé par le vérificateur général.*

Dans la mesure où les conclusions de ses analyses seront positives, la Commission s'engage à les mettre en œuvre dans les meilleurs délais. »

Annexe

Liste des régimes de retraite et d'assurances administrés par la Commission

Régimes de retraite

(1) (3) — Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (L.R.Q., chapitre R-10) — RREGOP;

(1) (2) (3) — Régime de retraite des fonctionnaires (L.R.Q., chapitre R-12) — RRF;

(1) (2) (3) — Régime de retraite des enseignants (L.R.Q., chapitre R-11) — RRE;

(1) (2) (3) — Régime de retraite de certains enseignants (L.R.Q., chapitre R-9.1);

(1) (2) — Loi sur la protection à la retraite de certains enseignants (L.R.Q., chapitre P-32.1);

(1) (2) — Régime de retraite des agents de la paix en institutions pénales (1987, chapitre 107) (S'applique à compter du 1er janvier 1988);

(1) (2) — Régime de retraite et de pension (nouveau) des juges prévu aux articles 225 à 246 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (L.R.Q., chapitre T-16);

(1) (2) — Régime de pension (ancien) des juges prévu aux articles 100 à 108.2 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (L.R.Q., chapitre T-16);

(1) (2) — Régime de retraite (ancien) des membres de la législature prévu par la Loi sur la législature (L.R.Q., chapitre L-1);

(1) (2) — Régime de pension des membres de l'Assemblée nationale (L.R.Q., chapitre C-52.1);

(1) (3) — Deux régimes de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges (Arrêté en conseil 397-78 et décret 2497-81);

(3) — Régimes de retraite des anciens employés de la Ville de Saint-Laurent (Décret 842-82) et de la Cité de Westmount (Décret 2174-84);

(1) (2) — Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec prévu par la Loi de police (L.R.Q., chapitre P-13);

(1) — Régime de retraite des élus municipaux (L.R.Q., chapitre 85);

(1) (2) — Régime de retraite des membres de la Commission des valeurs mobilières prévu par la Loi sur les valeurs mobilières (L.R.Q., chapitre V-1.1);

— Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités (L.R.Q., chapitre R-16);

— Six régimes particuliers destinés aux présidents du Comité exécutif de la Communauté urbaine de Québec (Arrêté en conseil 2-77), de la Société d'aménagement de l'Outaouais (Arrêté en conseil 2660-76), du Conseil de la Communauté régionale de l'Outaouais (Arrêté en conseil 2661-76), aux présidents-directeurs généraux des Commissions de transport de la Communauté régionale de l'Outaouais (Arrêté en conseil 2662-76) et de la Ville de Laval (Arrêté en conseil 4104-76), et au président-directeur général de la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal (Arrêté en conseil 3863-76).

Annexe

(1) *Régime de retraite pour lequel la Commission prépare une évaluation actuarielle au moins à tous les trois ans.*

(2) *Régime de retraite dont le gouvernement du Québec encaisse les cotisations des employés.*

(3) *Régime de retraite pour lequel l'intervention du Comité de retraite est requise.*

Régimes d'assurances

- Régime d'assurance-vie de base des employés des secteurs public et parapublic (Arrêté en conseil 1272-77);
- Régime d'assurance-vie excédentaire au régime de base, prévu pour des employés et retraités de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (Arrêté en conseil 3937-78);
- Régime d'assurance des employés cadres du gouvernement qui sont en invalidité permanente (C.T. 122811 du 6 novembre 1979).

Liste des recommandations

Régimes de retraite

a. Activités et services de la Commission auprès des employeurs

7.31 La Commission devrait s'assurer que les cotisations qu'elle reçoit des employés occasionnels et des employés réguliers à temps partiel du réseau de la santé et des services sociaux, soient établies conformément aux lois et aux règlements.

7.36 La Commission devrait analyser, plus à fond, les résultats de ses vérifications.

b. Rentes de retraite

7.50 La Commission devrait s'assurer que les prestataires reçoivent une rente fondée sur des données à jour et fiables.

c. Rentes d'invalidité

7.54 La Commission devrait s'assurer que les dossiers de rentes d'invalidité contiennent l'information probante à l'appui de ses décisions.

d. Rachat d'années de service

7.58 La Commission devrait poursuivre ses efforts en vue de réduire le délai de traitement des demandes de rachat. De plus, s'il est dans l'intention de la Commission de facturer des intérêts au-delà de la date de réception de la demande de rachat, elle devrait soumettre une demande de modification législative en conséquence.

e. Ex-cotisants admissibles à une rente ou à un remboursement

7.63 La Commission devrait aviser les ex-cotisants de leur droit à une rente. Elle devrait informer les autres ex-cotisants de l'utilisation qu'ils peuvent faire, en vertu des régimes, des cotisations qu'ils ont versées.

f. Remboursement de cotisations perçues en trop

7.69 La Commission devrait poursuivre ses efforts pour rembourser les cotisations perçues en trop.

Assurance-salaire

Système d'information et reddition de comptes

7.82 La Commission devrait se doter d'un système d'information lui permettant d'évaluer la qualité et l'impact de ses interventions en assurance-salaire. Elle devrait, conformément au décret, rendre compte de ses activités et transmettre aux employeurs une analyse de leur expérience en assurance-salaire.

Information financière

7.85 La Commission devrait améliorer ses systèmes et procédés aux fins de produire, en temps opportun, une information financière plus fiable.

Gestion des liquidités

7.90 La Commission devrait améliorer certains aspects de sa gestion des liquidités.

Remarques et commentaires

Office des services
de garde à l'enfance

8. Office des services de garde à l'enfance

Table des matières

Aperçu général 147
Portée de la vérification 149
Résultats de notre vérification 149
Planification 149
Plan de développement et information de gestion 151
Plans d'action 152
Reddition de comptes 153
Normes de qualité des services de garde 154
Inspection et traitement des plaintes 155
Contrôle des subventions 156
Liste des recommandations 157

Aperçu général

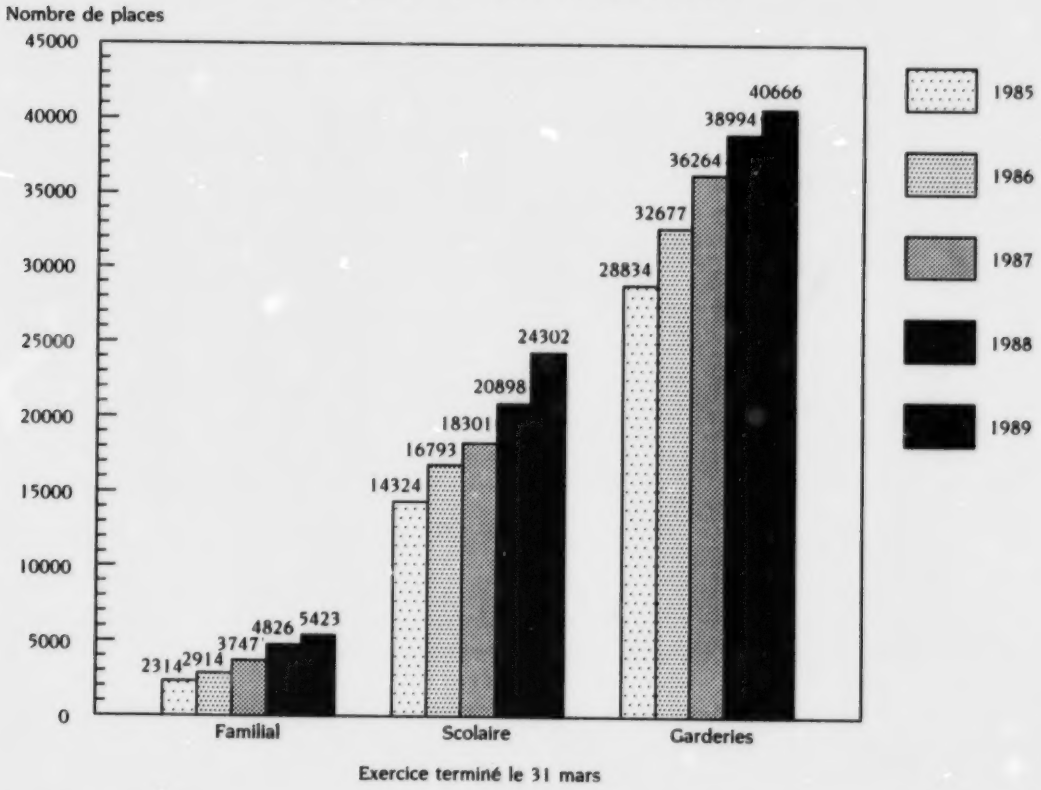
8.1 L'Office des services de garde à l'enfance a été constitué, en 1979, par la Loi sur les services de garde à l'enfance (L.R.Q., chapitre S-4.1). Il a pour fonction de veiller à la qualité des services de garde à l'enfance et de promouvoir leur développement en harmonie avec les autres politiques familiales.

8.2 L'Office délivre des permis pour l'exploitation des garderies et des agences de services de garde en milieu familial. Pour sa part, le développement des services de garde en milieu scolaire est sous la responsabilité des commissions scolaires.

8.3 Au moment de notre vérification, les services de garde en garderie, en milieu familial et en milieu scolaire disposaient d'environ 70 000 places. Le graphique suivant montre l'évolution du nombre de places au cours des cinq dernières années.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES

GARDERIES, AGENCES ET MILIEU SCOLAIRE

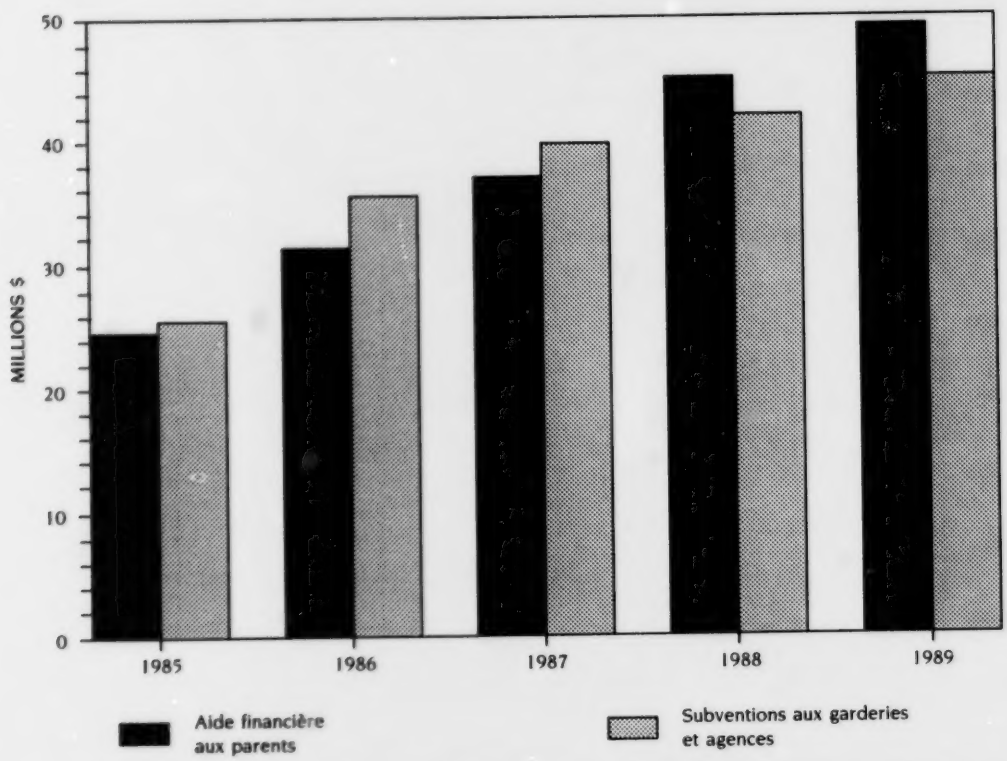


Exercice terminé le 31 mars

8.4 L'Office est composé de 17 membres dont 13, y compris le président, sont nommés par le gouvernement. Sa structure organisationnelle comprend deux directions: celle des opérations et celle du secrétariat général et de l'administration. Ces directions administrent les programmes d'exonération financière des parents et de l'aide qui leur est accordée, et de subventions de fonctionnement. Elles coordonnent également l'implantation et le soutien des services de garde. Elles offrent aussi le soutien professionnel requis pour l'amélioration et le contrôle de la qualité des services de garde. L'effectif de l'Office est de 74 employés permanents.

8.5 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1989, la contribution du gouvernement du Québec à l'Office s'établissait à 98 M$. De ce montant, l'aide financière aux parents représentait 47 M$ tandis que les subventions aux garderies et agences comptaient pour 45 M$. Le graphique suivant illustre l'évolution de l'aide financière aux parents et des subventions accordées aux garderies et agences au cours des cinq dernières années. L'Office a confié, conformément à une entente administrative, une partie importante de l'administration de ces deux activités au ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (M.M.S.R.).

ÉVOLUTION DE L'AIDE FINANCIÈRE ET DES SUBVENTIONS



8.6 Durant la dernière année, l'énoncé de politique du gouvernement du Québec sur les services de garde à l'enfance, les débats en Commission parlementaire ainsi que l'abandon, par le gouvernement fédéral, du soutien au développement des services de garde ont influencé la planification et les orientations de l'Office. Cependant, les principes de

base de l'énoncé de politique — 60 000 nouvelles places sur cinq ans et consolidation financière — ont été maintenus, ce qui a porté la contribution du gouvernement du Québec à 148 M$ pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990 comme il apparaît aux livres des Crédits.

Portée de la vérification

8.7 Nous avons effectué une vérification des états financiers de l'Office des services de garde à l'enfance de l'exercice terminé le 31 mars 1989 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui lui sont applicables.

8.8 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de l'Office étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et si les gestionnaires rendaient compte raisonnablement de leurs responsabilités. Cette vérification a porté sur les activités des exercices terminés les 31 mars 1988 et 1989.

8.9 Nos travaux de vérification ont été orientés vers les activités, systèmes et méthodes que nous avons jugé à-propos d'examiner. Nous rapportons des observations sur les éléments les plus susceptibles d'être améliorés par l'Office. Pour une meilleure vue d'ensemble, il y a lieu toutefois de considérer aussi les réalisations dont l'Office fait état dans ses rapports d'activités déposés annuellement à l'Assemblée nationale.

Résultats de notre vérification

8.10 L'Office a démontré le souci d'améliorer ses systèmes et méthodes de planification, d'information et de contrôle, face à un mandat qui a évolué considérablement depuis sa constitution il y a dix ans. Cette volonté a été observée notamment dans les mécanismes d'élaboration du plan de développement, des plans d'action et des nouvelles réglementations, ainsi que lors des travaux de différents comités portant sur les normes de qualité et sur la coordination avec le M.M.S.R. Toutefois, des améliorations additionnelles, sur lesquelles l'Office s'est dit d'accord, devraient être apportées pour assurer l'optimisation des ressources affectées à la réalisation des différentes activités.

Planification

8.11 Priorités et orientations. L'Office n'a pas établi clairement ses priorités et ses orientations, ni fourni une interprétation de son mandat dans les domaines suivants: les garderies sans permis, les jardins d'enfants et les haltes-garderies, les normes et contrôles reliés aux agences de services de garde en milieu familial et l'exercice de ses pouvoirs quasi-judiciaires.

8.12 Depuis la constitution de l'Office en 1979, les ajustements aux budgets fédéral et provincial ont rendu plus difficile le développement harmonieux des services de garde.

8.13 Au cours des deux dernières années, l'Office a été appelé à contribuer de façon substantielle aux travaux préparatoires à l'énoncé de politique du gouvernement du Québec sur les services de garde à l'enfance.

8.14 Garderies sans permis. L'Office a dénombré environ 250 services de garde, de différents types, exerçant à tort ou à raison, sans permis. Parmi les places inventoriées comme étant contrevenantes à la loi, 41 % proviennent de services ayant déjà fait la demande d'un permis. Si de tels services peuvent se développer, c'est notamment en raison de la lenteur de l'Office avant d'émettre ou de refuser un permis.

8.15 Au début de 1989, un document de travail a été élaboré afin de cerner cette difficulté, mais aucune stratégie d'intervention auprès des contrevenants n'a été adoptée. Selon un avis juridique, l'Office n'est pas habilité à empêcher l'ouverture de services de garde. Il ne peut, non plus, accorder davantage de places que le gouvernement ne l'autorise. Des mesures correctives pour les services de garde dits clandestins n'ont pas été appliquées systématiquement, en partie parce que les demandes de la population sont supérieures au nombre de places disponibles.

8.16 En l'absence de moyens appropriés reconnus juridiquement et d'orientations précises, l'Office ne peut assurer la qualité des services offerts par les garderies sans permis, amener ces services à se conformer à la loi, assurer le traitement rapide des demandes de permis, ni traiter adéquatement les plaintes à leur sujet.

8.17 Jardins d'enfants et haltes-garderies. Depuis son rapport annuel de l'exercice terminé le 31 mars 1985, l'Office rappelle son intention de demander la mise en vigueur des articles de sa loi qui portent sur les jardins d'enfants et les haltes-garderies. Il a recueilli des informations partielles sur le développement actuel de ces types de services et entrepris l'élaboration d'un projet de réglementation. Par contre, l'Office n'a toujours pas approfondi l'analyse de ces secteurs, même si un nombre important d'enfants sont actuellement confiés à ces services.

8.18 Agences de services de garde en milieu familial. Les démarches en vue de réglementer les agences de services de garde en milieu familial ont été suspendues par l'Office, en raison de l'incertitude entourant le rôle des agences durant les travaux portant sur la préparation de l'énoncé de politique du gouvernement. Actuellement, l'Office confie à ces agences l'exercice du contrôle de la qualité et du soutien professionnel auprès des responsables des services en milieu familial. Cependant, l'Office n'a pas précisé ses orientations sur le degré d'encadrement à fournir par les agences aux responsables de la garde en milieu familial, ni sur le développement de normes et de mesures de contrôle touchant la qualité des services rendus aux enfants gardés en milieu familial.

8.19 Exercice des pouvoirs quasi-judiciaires. La Loi sur les services de garde à l'enfance prévoit qu'un requérant ou titulaire qui se voit suspendre, annuler ou refuser son permis, peut se faire entendre par l'Office. L'exercice des pouvoirs quasi-judiciaires de l'Office, dans les années précédentes, ont surtout porté sur le renforcement de l'obligation des garderies de se conformer à la loi et aux règlements, notamment au sujet de l'aspect physique des lieux et des équipements utilisés. Le nombre d'audiences devant l'Office a diminué de façon importante depuis deux ans. Toutefois, les membres de l'Office n'ont pas statué sur l'évolution du rôle de l'Office dans l'exercice de ses pouvoirs quasi-judiciaires. En 1989, ils ont discuté des orientations et des champs d'intervention de l'Office dans l'exercice de ces pouvoirs, mais ces travaux n'étaient pas terminés lors de notre vérification.

8.20 L'Office devrait formuler clairement ses priorités et ses orientations et fournir une interprétation de son mandat dans les domaines suivants: les garderies sans permis, les jardins d'enfants et haltes-garderies, les normes et contrôles reliés aux agences de services de garde en milieu familial et l'exercice de ses pouvoirs quasi-judiciaires.

Commentaire de l'Office: « *À la suite de l'adoption des orientations gouvernementales en mai 1989 et des amendements à la Loi sur les services de garde à l'enfance le 22 juin 1989, les priorités 1989-1990 ont été dégagées par le Comité de direction pour approbation des membres en août 1989. Parmi les priorités retenues qui sont ou seront traduites en activités, on retrouve les quatre dossiers ci-haut mentionnés.*

L'Office possède depuis juillet 1989 des assises légales pour empêcher l'ouverture de services de garde, puisque l'émission de permis est maintenant liée au plan de développement annuel de l'Office approuvé par le gouvernement. De plus, l'Office devra expérimenter des modèles de garderies de petites tailles afin d'offrir des alternatives additionnelles adaptées aux besoins et aux ressources de la population. Toutefois, tant que les besoins de la population ne seront pas plus largement satisfaits, le contrôle efficace de la garde dite clandestine sera toujours plus difficile.

La mise en vigueur des articles de loi concernant les haltes-garderies et les jardins d'enfants n'a pas été retardée par manque de volonté de l'Office. Ce délai est intimement lié aux ressources humaines et financières dont l'Office dispose. La volonté politique annoncée dans le cadre de l'énoncé devrait permettre à l'Office de finalement donner suite à cet objectif dont il est fait état depuis l'exercice 1984-1985. Un plan et un échéancier de travail sont actuellement en préparation.

L'Office exerce ses pouvoirs quasi-judiciaires par la délégation de trois personnes qui entendent et décident au nom de l'Office. Le tribunal administratif de l'Office est un outil ultime puisque les décisions visent à confirmer ou infirmer une décision administrative de l'Office à l'effet d'émettre ou pas un permis. Cependant, lors de l'entrée en vigueur de la réglementation sur les garderies en 1983, un très grand nombre de garderies n'étaient pas conformes, ce qui explique le grand nombre de cas entendus par l'Office au cours de cette période et la diminution depuis deux ans. Cette période intense d'audition a amené l'Office à se questionner sur l'utilisation de ses pouvoirs quasi-judiciaires et le fonctionnement du tribunal, afin d'éviter que lors de périodes de transition, qui suivraient de nouvelles réglementations, le tribunal ne soit utilisé à des fins de médiation. »

Plan de développement et information de gestion

8.21 L'Office s'est doté d'un plan de développement annuel des services de garde basé sur la connaissance des besoins de la population. Ce plan sert, entre autres, à établir les prévisions budgétaires et la distribution des sommes pour le développement de nouveaux services.

8.22 L'information recueillie par l'Office sur les besoins de la population se révèle incomplète ou peu fiable. Cependant, afin de préciser l'ampleur et l'évolution des besoins de garde, des données statistiques pour chaque région administrative ont été recueillies, au printemps 1989, dans le cadre de la mise sur pied de sa nouvelle planification régionale.

8.23 Nous proposons quelques exemples ci-après:

— Les retards dans la préparation des rapports annuels par les services de garde et les délais de traitement de ces rapports par l'Office ne permettent pas d'obtenir des données complètes en temps opportun;

— Le taux d'occupation est calculé sur le nombre de places subventionnées et non sur le nombre de places autorisées sur le permis. Ce mode de calcul, s'il convient bien au contrôle des subventions, ne reflète pourtant pas le taux d'occupation réelle des services de garde;

— Les listes d'attente non à jour ne permettent pas une évaluation juste des besoins de garde;

— Le taux d'occupation des services de garde en milieu scolaire n'est pas compilé.

8.24 Par ailleurs, l'Office est tributaire des commissions scolaires pour le développement des places en milieu scolaire. Présentement, les données quantitatives et qualitatives sur ces services de garde sont insuffisantes pour permettre à l'Office de jouer son rôle. L'Office n'intervient d'ailleurs pas auprès des commissions scolaires en vue d'évaluer les besoins du milieu et la qualité des services. Cette situation nuit à la mise en place d'un plan de

développement alors que l'énoncé de politique du gouvernement accorde une priorité au développement en milieu scolaire. Au cours de l'année, des consultations auprès du ministère de l'Éducation ont néanmoins fait progresser ce dossier.

8.25 L'Office devrait améliorer la qualité de son information de gestion en vue de mieux appuyer son processus de planification, notamment dans le secteur du développement des services.

Commentaire de l'Office: « *L'Office est à se doter d'un système d'information plus efficace et fiable. Une priorité est accordée au traitement des rapports financiers et des rapports d'activités puisque le calcul des subventions est lié aux données statistiques des années antérieures. Dans cette perspective, des exigences quant au dépôt des rapports sont prévues dans les circulaires de financement* 1989-1990.

Afin de suivre l'évolution de la situation en matière de besoins de services par rapport aux places disponibles, l'Office devra prévoir des mécanismes appropriés d'évaluation des places réellement occupées dans les services existants, puisque tout le développement sera planifié en fonction des besoins et des places existantes dans une région donnée.

L'Office procède actuellement aux travaux préliminaires de la planification régionale. Une des principales étapes concerne la cueillette des données et leur mise à jour périodique puisque ceci constitue un des éléments clés de la planification régionale.

Quant à la garde en milieu scolaire, un protocole d'entente récemment conclu entre le ministère de l'Éducation et l'Office permettra à l'Office de suivre de plus près le développement des services de garde en milieu scolaire et de continuer, comme c'est particulièrement le cas depuis les deux dernières années, à travailler en étroite collaboration avec le ministère à l'évolution et au contrôle de ce dossier. Un tel suivi appartient d'ailleurs aux priorités 1989-1990 *de l'Office.* »

Plans d'action

8.26 L'Office a élaboré des plans d'action qui, bien qu'ils constituent de bons guides à la gestion, manquent de précision sur les priorités d'action, les exigences en ressources humaines, les moyens d'intervention auprès de la clientèle, l'encadrement des tâches et les objectifs de rendement.

8.27 L'Office doit s'assurer que les détenteurs de permis se conforment à la loi et aux règlements, mais les plans d'action ne prévoient pas de priorités ni d'efforts à consacrer dans les domaines où les dérogations sont plus fréquentes ou plus sérieuses.

— Seuls les services de garde en garderie sont présentement soumis à l'inspection. L'Office n'exerce pas son rôle de surveillance sur les agences, les services de garde en milieu familial et en milieu scolaire;

— Les plans d'action de l'Office prévoient que l'inspection soit effectuée en fonction d'un cycle bi-annuel de renouvellement des permis. Or, l'analyse des dossiers des services de garde dénote un nombre important de permis renouvelés sans qu'il y ait eu inspection au cours des deux années précédentes, la dernière inspection remontant dans quelques cas à 42 mois;

— Les plans d'action ne tiennent pas compte de la gravité des infractions commises, en ne retenant comme critère d'inspection que l'existence de quatre infractions ou plus lors de la dernière visite. L'Office risque ainsi de négliger de visiter des garderies où l'inspection s'imposerait.

8.28 L'Office doit également maintenir et améliorer la qualité des services de garde, en maximiser la fréquentation et susciter la participation des parents à leur administration. Toutefois, les plans d'action ne sont pas suffisamment assortis de directives ou de moyens de contrôle pour atteindre ces objectifs. Notre examen a fait ressortir ce qui suit:

— Il n'existe pas de modèle d'intervention ni de structure de dossiers pour aider les agents de liaison lors des visites aux garderies. Le manque d'encadrement et les faiblesses de la planification entraînent aussi des disparités importantes dans la gestion du temps des agents de liaison;

— L'Office n'exige pas de plans de redressement des services de garde subventionnés qui sont en situation de déficit, ni de plans d'utilisation des surplus accumulés. L'Office ne fournit aucune information pertinente aux services de garde pour les aider à améliorer leur situation financière.

8.29 L'Office devrait s'assurer que des plans d'action permettent l'évaluation de la qualité dans tous les services de garde et l'utilisation optimale des ressources financières.

Commentaire de l'Office: « *La réglementation concernant la garde en milieu familial, prévue pour* 1989-1990, *et le protocole d'entente conclu avec le ministère de l'Éducation visent à donner à l'Office, à court terme, la possibilité de jouer son rôle de surveillance sur la conformité à la loi et sur la qualité de ces services de garde.*

Le travail d'inspection était planifié depuis quelques années avec le même nombre d'inspecteurs malgré une augmentation substantielle de services de garde. Cet état de fait a occasionné des délais d'inspection et des distorsions aux programmes d'inspection en fonction du nombre de plaintes soumises. Ceci sera corrigé incessamment puisque le nombre d'inspecteurs a été porté de quatre à six en juillet 1989.

Depuis juillet 1989, *une pondération a été effectuée au niveau des plaintes et un programme systématique d'intervention sera mis en place afin que l'emphase soit mise au niveau des plaintes affectant davantage la santé et la sécurité des enfants.*

Enfin l'Office a retenu parmi ses priorités l'importance d'établir un lien plus étroit entre la délivrance ou le renouvellement de permis et le soutien aux services en vue de favoriser des interventions concrètes, propices à l'amélioration de la qualité. Des mesures seront donc prises afin de s'assurer que les programmes d'inspection atteignent bien les objectifs retenus.

Conformément aux priorités et objectifs, l'Office continue de modifier sa structure d'encadrement et de renforcer la planification des tâches, afin de réduire les disparités dans la gestion du temps des agents de liaison. Les interventions sont de plus en plus orientées vers des objectifs spécifiques à atteindre et les modèles d'intervention devront s'élaborer autour des objectifs et priorités découlant des orientations gouvernementales.

Il est vrai que l'Office n'exige pas de plans spécifiques lorsque les services sont en déficit ou en surplus. Les garderies sont des corporations autonomes. Une telle intervention doit obligatoirement être liée aux subventions et implique que les corporations en comprennent bien la portée afin qu'elle ne soit pas interprétée comme de l'ingérence dans la gestion du service. »

Reddition de comptes

8.30 Les rapports annuels des dernières années ont permis, dans l'ensemble, de rendre compte des activités de l'Office. Cependant, certains renseignements devraient être précisés, tels le degré de qualité des services rendus, la nature des infractions commises et la situation financière des services de garde.

8.31 Le rapport annuel de l'Office devrait contenir plus d'information sur l'évolution de la qualité des services de garde, les infractions et la situation financière des services de garde.

Commentaire de l'Office: « *L'Office est en accord avec cette recommandation et fera les efforts voulus pour rendre disponible l'information qui fera mieux connaître l'évolution des services de garde au Québec, principalement au plan de la qualité, des infractions et de la situation financière des services de garde.* »

Normes de qualité des services de garde

8.32 L'Office a publié un règlement sur les services de garde en garderie qui traite de la santé et de la sécurité des enfants, des installations, de l'alimentation, des programmes d'activités et de la formation des éducateurs. Toutefois, les autres types de services de garde tels que: les agences de services de garde en milieu familial et les services de garde en milieu scolaire ne font pas l'objet d'une telle réglementation. Bien que l'Office ait produit des publications sur la qualité de vie en service de garde, il n'en a pas évalué les effets auprès des éducateurs et des administrateurs des services de garde et des parents.

8.33 Par ailleurs, l'Office n'a pas développé d'outils pour évaluer le degré de qualité des services de garde. L'information obtenue par l'agent de liaison sur cet aspect n'est pas consignée au dossier. Il est donc difficile de suivre l'évolution de la qualité des services. De plus, l'Office ne dispose pas d'outils lui permettant de connaître le degré de satisfaction des parents sur la qualité des services et celui des administrateurs des services et des éducateurs sur le soutien professionnel fourni par l'Office.

8.34 Pour les fins de notre vérification, nous avons établi une liste de critères de qualité qui portent sur la santé et la sécurité des enfants, les installations des services de garde, l'alimentation, les programmes d'activités et la formation des éducateurs. Nous avons élaboré ces critères, de concert avec des représentants de l'Office, à partir du Règlement sur les services de garde en garderie et des publications de l'Office traitant de la qualité. Nous avons ensuite procédé à une vérification de l'information contenue aux dossiers de l'Office sur ces critères et nous l'avons comparée avec la situation prévalant sur place dans des services de garde. Nous avons obtenu les résultats suivants:

— 68 % des critères que nous avions établis, qu'ils soient prévus à la réglementation ou non, étaient respectés par la majorité des services de garde;

— L'Office possédait une bonne documentation sur 11 des 13 critères de qualité prévus à la réglementation. Par contre, aucune exigence n'a encore été précisée quant à la façon de documenter les critères non prévus à la réglementation, mais mentionnés dans des publications de l'Office. D'ailleurs, les dossiers contenaient peu d'information sur ces critères. Nous avons aussi pu constater, suite à nos visites et discussions avec les agents de liaison, que ceux-ci connaissaient souvent des aspects particuliers de la situation d'une garderie sans que ces renseignements soient consignés au dossier.

8.35 L'insuffisance d'information sur la qualité des services de garde empêche l'Office d'évaluer convenablement cette qualité et d'avoir l'assurance raisonnable que le travail accompli par les agents de liaison se traduit par l'amélioration des services de garde.

8.36 L'Office devrait améliorer les mécanismes qui lui permettraient de mieux évaluer et promouvoir la qualité des services de garde.

Commentaire de l'Office: « L'Office a procédé à une révision de son système de support à la décision et est arrivé à la conclusion qu'il fallait prévoir un système d'information adéquat qui répondrait aux besoins des années futures, conséquemment au développement survenu aux cours des dix dernières années et celui à venir. Il faudra systématiser davantage l'information et le suivi à consigner au dossier. D'autre part, les objectifs retenus aux priorités de l'année, traduits sous forme de plan d'action, amèneront tous les intervenants de l'Office à orienter leurs actions vers les objectifs retenus. Ces principaux aspects intimement liés à la gestion orientent le niveau d'encadrement et d'intervention. Cependant l'Office est conscient qu'il doit également se doter d'outils de mesure de la qualité. Un comité de travail a été prévu à cette fin et est en opération depuis quelques mois; tout indique que l'échéancier devrait être rencontré.

Quant aux critères de qualité, dont il est fait mention ci-haut, il importe de préciser qu'il s'agit là d'une énumération de certains critères de qualité construite par l'équipe de vérification, en collaboration avec certains professionnels de l'Office pour un objectif de vérification. Seuls les critères normatifs consignés dans la réglementation constituent une mesure actuellement. »

Inspection et traitement des plaintes

8.37 Inspection. Les éléments de contrôle des garderies sont prévus dans un programme d'inspection. Toutefois, il n'y a pas de procédés de vérification de la conformité aux conditions du programme d'exonération financière des parents et de l'aide qui leur est accordée.

8.38 D'une part, plusieurs services de garde appliquent de façon non uniforme, parfois même erronée, les règles du programme d'aide financière. Les irrégularités observées portent notamment sur la tarification des services et sur les rapports d'assiduité des enfants. Dans la majorité des cas, ces lacunes se traduisent par une aide financière supérieure à celle qui aurait dû normalement être accordée par l'Office.

8.39 D'autre part, les dossiers du service d'inspection ne contiennent souvent que le rapport de l'inspecteur faisant état des infractions constatées. On ne retrouve pas d'information sur la portée et l'étendue du travail effectué. Les dossiers ne permettent pas à l'Office d'avoir l'assurance raisonnable que les rapports d'inspection sont fondés sur des examens suffisamment complets et sur des normes d'inspection acceptables.

8.40 L'Office devrait prévoir, dans son programme d'inspection, une vérification plus poussée de l'adéquation entre les services de garde rendus et l'aide financière accordée. Les dossiers d'inspection devraient comporter la documentation pertinente sur la portée et l'étendue du travail effectué.

Commentaire de l'Office: « L'Office est conscient que son programme d'inspection omet dans la pratique une partie importante qui touche expressément le contrôle du programme d'exonération et d'aide financière aux parents, ce qui peut se traduire par une majoration de l'aide accordée par l'Office. Dès 1989-1990 cette omission sera corrigée par la mise en place d'un programme de contrôle, tenant compte du nombre de services concernés. »

8.41 Traitement des plaintes. Des délais de traitement des plaintes sont fixés en fonction des risques pour la santé, la sécurité et le développement des enfants. Les dossiers de l'Office démontrent que dans 82 % des cas, ces délais établis par l'Office, ne sont pas respectés. De plus, les mesures prises par l'Office ne sont pas suffisamment documentées au dossier.

8.42 Compte tenu des délais parfois très longs avant l'intervention de l'Office, une situation dénoncée risque d'avoir évolué au moment où la plainte sera traitée. Ainsi, plusieurs plaintes, identifiées comme potentiellement fondées lors de leur enregistrement, ont dû

être rejetées, suite à leur traitement, faute de preuves. Les méthodes de gestion des plaintes ne permettent pas de s'assurer que les interventions appropriées sont faites en temps opportun.

8.43 L'Office devrait appliquer ses délais de traitement des plaintes qui visent à réduire les risques pour la santé, la sécurité et le développement des enfants. Il devrait également améliorer la documentation aux dossiers afin de bien étayer les situations observées à la suite des plaintes.

Commentaire de l'Office: « Le traitement des plaintes sera accéléré par l'augmentation du nombre d'inspecteurs. Quant à la documentation aux dossiers, le processus de modification est en cours afin de tenir compte des recommandations à cet effet. Les notions de plainte fondée, non fondée, prouvée, non prouvée, sont retenues en plus de la pondération au niveau de la gravité des plaintes dont il a été question antérieurement. Les objectifs de ce programme sont actuellement en voie de réalisation. »

8.44 Suivi des infractions. En 1987-1988, 1 429 infractions ont été relevées lors de l'inspection de 390 garderies. Notre examen des dossiers a démontré que les agents de liaison s'assuraient de façon sommaire que des correctifs aux infractions avaient été apportés par le service de garde avant de recommander le renouvellement du permis. Cependant, le procédé utilisé dans la majorité des cas se résume à obtenir des résolutions du conseil d'administration de la garderie ou des lettres d'intention. Ces documents témoignent de l'intention de corriger les infractions mais ne garantissent pas qu'elles l'ont été. Ainsi, parmi les garderies qui ont fait l'objet de plus d'une inspection, notre vérification nous a démontré que 72 % n'avaient pas apporté les correctifs requis.

8.45 Il n'apparaît donc pas évident que le programme d'inspection a une incidence satisfaisante sur la qualité des services.

8.46 L'Office devrait effectuer un suivi plus efficace des infractions les plus graves afin de s'assurer que les correctifs ont été apportés.

Commentaire de l'Office: « Le suivi administratif des plaintes, et de relance à la suite des infractions relevées, sera effectué par l'inspecteur qui enregistre l'infraction au dossier. Cette orientation est retenue afin que le détenteur de permis ne confonde pas deux mandats distincts de l'Office, à savoir le soutien et le contrôle. Les inspecteurs tout comme les professionnels du service à la clientèle pourront ainsi mieux répondre de leur mandat respectif.

Les services à la clientèle devront cependant seconder l'inspection en intensifiant le support professionnel dans les domaines identifiés plus problématiques, d'autant plus que les infractions sont généralement très liées à la sécurité des enfants. Un des objectifs prioritaires de l'Office vise concrètement cette démarche dès 1989-1990. »

Contrôle des subventions

8.47 Entente administrative avec le M.M.S.R. L'Office a conclu un protocole d'entente en 1987 avec le M.M.S.R. relativement aux responsabilités et obligations des deux parties quant à la gestion administrative des programmes d'aide financière aux parents et de subventions de fonctionnement aux services de garde. Toutefois, les responsabilités du M.M.S.R. ne sont pas précisées pour les modalités d'opération répondant aux exigences de l'Office, le contrôle et la reddition de comptes. Ainsi, l'Office ne peut avoir l'assurance de s'acquitter adéquatement de sa mission dans ce secteur où ses responsabilités sont assumées par une autre entité dans le cadre d'une entente administrative.

8.48 L'Office devrait, en coopération avec le M.M.S.R., préciser les modalités d'opération, de contrôle et de reddition de comptes relativement à la gestion administrative des programmes.

Commentaire de l'Office: « *Une réglementation concernant le programme d'exonération et d'aide financière aux parents est actuellement en préparation à l'Office, en collaboration avec le* M.M.S.R. *De cette réglementation devra découler une révision complète du système du* M.M.S.R. *afin que ce programme réponde mieux aux besoins de service et aux objectifs de contrôle.* »

8.49 Réglementation. Conformément à sa loi constitutive, l'Office doit adopter des règlements sur les subventions aux services de garde ainsi que sur le programme d'exonération financière des parents et de l'aide qui leur est accordée, et les faire approuver par le gouvernement. Toutefois, l'Office s'est limité à émettre des circulaires sur ces aspects; celles-ci précisent les conditions et les modalités des différents programmes. Faute de réglementation approuvée, les normes des programmes de l'Office pourraient être remises en cause sur le plan juridique.

8.50 L'Office devrait, dans les meilleurs délais, adopter et demander l'approbation de règlements énonçant les conditions d'application des normes des programmes.

Commentaire de l'Office: « *L'Office a établi ses priorités en matière de réglementation puisque la loi prévoit plusieurs domaines de réglementation et qu'il y a un retard à rattraper dans ce secteur. La volonté politique clairement émise en cette matière permettra à l'Office d'accélérer le processus.* »

8.51 Renseignements sur les agences de services de garde en milieu familial. À l'exception d'un rapport annuel déjà requis, l'Office n'exige pas d'autre information de la part des agences de services de garde en milieu familial. Il ne connaît pas les noms des responsables ni l'adresse des lieux où sont gardés les enfants et il ne procède à aucune évaluation de la qualité de ces services.

8.52 L'Office devrait obtenir une information complète sur les agences de services de garde en milieu familial et s'assurer de la qualité des services.

Commentaire de l'Office: « *Les circulaires* 1989-1990 *concernant le financement des agences prévoient des informations additionnelles qui devraient permettre à l'Office d'effectuer un contrôle plus rigoureux. La réglementation prévue pour le programme d'exonération et d'aide financière et la réglementation prévue pour les services de garde en milieu familial, pour la fin de l'année* 1989-1990, *devraient contribuer à donner suite de façon adéquate à cette recommandation.* »

Liste des recommandations

Planification

8.20 L'Office devrait formuler clairement ses priorités et ses orientations et fournir une interprétation de son mandat dans les domaines suivants: les garderies sans permis, les jardins d'enfants et haltes-garderies, les normes et contrôles reliés aux agences de services de garde en milieu familial et l'exercice de ses pouvoirs quasi-judiciaires.

Plan de développement et information de gestion

8.25 L'Office devrait améliorer la qualité de son information de gestion en vue de mieux appuyer son processus de planification, notamment dans le secteur du développement des services.

Plans d'action

8.29 L'Office devrait s'assurer que des plans d'action permettent l'évaluation de la qualité dans tous les services de garde et l'utilisation optimale des ressources financières.

Reddition de comptes

8.31 Le rapport annuel de l'Office devrait contenir plus d'information sur l'évolution de la qualité des services de garde, les infractions et la situation financière des services de garde.

Normes de qualité des services de garde

8.36 L'Office devrait améliorer les mécanismes qui lui permettraient de mieux évaluer et promouvoir la qualité des services de garde.

Inspection et traitement des plaintes

8.40 L'Office devrait prévoir, dans son programme d'inspection, une vérification plus poussée de l'adéquation entre les services de garde rendus et l'aide financière accordée. Les dossiers d'inspection devraient comporter la documentation pertinente sur la portée et l'étendue du travail effectué.

8.43 L'Office devrait appliquer ses délais de traitement des plaintes qui visent à réduire les risques pour la santé, la sécurité et le développement des enfants. Il devrait également améliorer la documentation aux dossiers afin de bien étayer les situations observées à la suite des plaintes.

8.46 L'Office devrait effectuer un suivi plus efficace des infractions les plus graves afin de s'assurer que les correctifs ont été apportés.

Contrôle des subventions

8.48 L'Office devrait, en coopération avec le M.M.S.R., préciser les modalités d'opération, de contrôle et de reddition de comptes relativement à la gestion administrative des programmes.

8.50 L'Office devrait, dans les meilleurs délais, adopter et demander l'approbation de règlements énonçant les conditions d'application des normes des programmes.

8.52 L'Office devrait obtenir une information complète sur les agences de services de garde en milieu familial et s'assurer de la qualité des services.

Remarques et commentaires

Société de la Place
des Arts de Montréal

9. Société de la Place des Arts de Montréal

Table des matières

Aperçu général 163
Portée de la vérification 165
Constatations d'ensemble 165
Résultats détaillés de notre vérification 166
Gestion de la Société 166
a. Planification et reddition de comptes 166
b. Information de gestion 166
Opérations 168
a. Gestion des espaces locatifs 168
b. Gestion des immeubles et sécurité 171
c. Exploitation des salles 173
Liste des recommandations 174

Aperçu général

9.1 La loi qui institue la Société de la Place des Arts de Montréal (L.R.Q., chapitre S-11.03) lui confie le mandat d'administrer la Place des Arts de Montréal ainsi que de présenter, monter et produire des spectacles.

9.2 La Société est investie des pouvoirs généraux d'une corporation au sens du Code civil et des pouvoirs particuliers que lui confie sa loi constitutive.

9.3 La ministre des Affaires culturelles est chargée de l'application de la loi. Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration de neuf membres nommés par le gouvernement. Trois de ces membres, autres que la présidente, sont nommés sur recommandation de la Communauté urbaine de Montréal.

9.4 Le directeur général de la Société est responsable de la gestion et est secondé dans ses fonctions par cinq directeurs qui gèrent respectivement: les affaires juridiques et les ressources humaines; l'exploitation; l'administration et les finances; les services artistiques; les communications et le marketing.

9.5 Le 31 août 1988, la Société avait un effectif de 172 postes réguliers, à temps complet ou à temps partiel. Elle disposait également d'une liste de référence d'environ 270 employés occasionnels.

9.6 Des projets d'immobilisations au montant total de 45,6 M$ sont en cours de réalisation: construction du Musée d'Art contemporain et d'un stationnement souterrain de 350 places, réfection et réaménagement de la scène, de l'arrière-scène et de la façade nord de la salle Wilfrid-Pelletier.

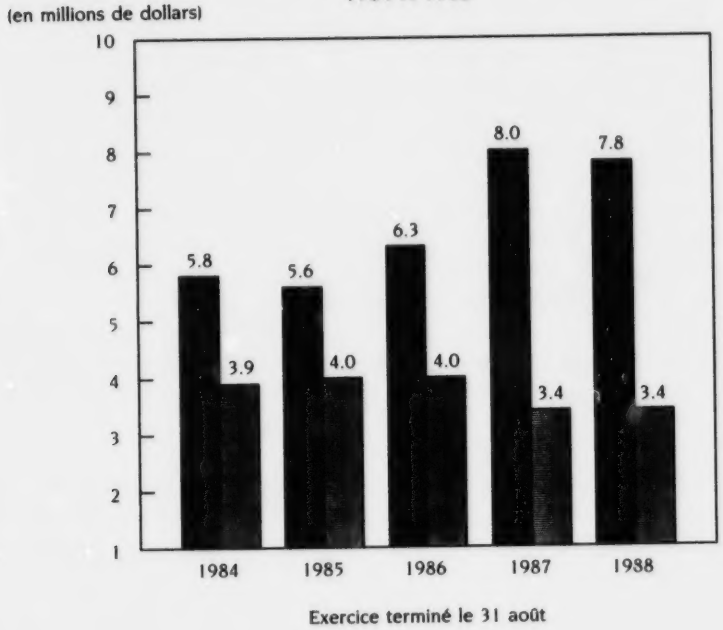
9.7 La participation financière du gouvernement du Québec pour les exercices terminés les 31 août 1987 et 1988 se répartit comme suit:

	1987	**1988**
	(en millions de dollars)	
Subvention de fonctionnement (net de l'excédent à retourner au gouvernement)	3,4	3,4
Service de la dette	3,8	4,8
Compensation tenant lieu de taxes municipales	6,4	6,4
	13,6	**14,6**

9.8 Les revenus autonomes de la Société ont augmenté de 34 % en cinq ans alors que la subvention de fonctionnement a diminué de 13 % pour la même période, comme l'indiquent les données financières comparatives présentées au graphique suivant:

DONNÉES FINANCIÈRES COMPARATIVES

1984 À 1988



9.9 Au cours de l'exercice terminé le 31 août 1988, 924 représentations ont attiré 1 050 070 spectateurs dans les quatre salles, selon la répartition qui apparaît au tableau suivant:

Nombre de représentations et de spectateurs
Exercice terminé le 31 août 1988

Salles	Représentations *	Spectateurs
WILFRID-PELLETIER	240	617 194
MAISONNEUVE	253	235 616
PORT-ROYAL	270	177 716
CAFÉ DE LA PLACE	161	19 544
Total	**924**	**1 050 070**

* Les représentations comprennent les locations privées en plus des spectacles réguliers.

Portée de la vérification

9.10 Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Société de la Place des Arts de Montréal de l'exercice terminé le 31 août 1988 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui lui sont applicables.

9.11 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Société étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification a porté particulièrement sur l'exercice terminé le 31 août 1988 et sur la période de 1984 à 1987 pour le plan triennal de réparations majeures des immobilisations. Les observations suivantes peuvent également tenir compte de certaines activités qui se sont poursuivies jusqu'en mars 1989.

9.12 Dans le cadre de notre mandat, nos travaux de vérification ont été orientés vers les secteurs ou les activités les plus susceptibles d'amélioration par la Société. Dans le présent chapitre, nous retrouvons donc principalement des observations en ce sens. Pour une meilleure vue d'ensemble, il y aurait lieu de tenir compte également des réalisations dont la Société fait état dans ses rapports annuels d'activités déposés à l'Assemblée nationale.

Constatations d'ensemble

9.13 La Société s'acquitte des fonctions que lui attribue sa loi constitutive. Elle a ainsi assumé pendant 25 ans le fonctionnement des installations et la présentation d'un nombre important de spectacles. Pour ce faire, elle s'appuie sur une équipe de gestionnaires bénéficiant d'une longue expérience de la Place des Arts. Toutefois, des mécanismes de gestion additionnels lui permettraient de témoigner davantage de son souci de l'économie et de l'efficience dans l'acquisition et l'utilisation des ressources et d'évaluer plus systématiquement l'efficacité de ses activités.

9.14 Un processus de planification plus intégré lui permettrait de mieux orchestrer ses opérations et de rendre compte formellement du comportement de sa gestion par rapport aux orientations définies par le conseil d'administration. L'établissement d'un lien étroit entre les grandes orientations de la Société et des objectifs opérationnels précis, comportant des échéanciers et des critères d'évaluation, permettrait d'assurer cette intégration.

9.15 L'absence d'indicateurs ou de normes permettant à la Société de déterminer si les ressources ont été transformées en produits et services au meilleur rendement la prive d'un instrument essentiel pour mieux orienter son action et améliorer sa performance.

9.16 La Société a le souci de bien réaliser sa mission culturelle dans son ensemble. Elle s'est donné des orientations pour chacune de ses salles. Cependant, elle manque d'outils efficaces et de plans d'action bien définis pour optimiser l'utilisation des ressources mises à sa disposition. Par exemple, elle pourrait explorer davantage les possibilités d'accroître le rendement de certaines opérations de nature commerciale afin de dégager des ressources financières qui pourraient appuyer les activités à caractère culturel.

9.17 Des projets d'immobilisations de grande envergure étaient en cours de réalisation au moment de notre vérification. Les mécanismes servant à leur gestion se sont avérés adéquats et le processus de reddition de comptes a été jugé approprié.

Résultats détaillés de notre vérification

Gestion de la Société

a. Planification et reddition de comptes

9.18 Le conseil d'administration a énoncé, en 1986, les lignes directrices touchant la vocation des salles, la production de spectacles, la rentabilité et la clientèle. En 1988, certains volets de ces orientations ont été précisés à l'occasion d'un discours de la présidente devant la Chambre de Commerce de Montréal dans le but de favoriser le développement de nouveaux produits et de nouvelles clientèles ainsi que l'intensification du « maillage » entre le milieu des arts et celui des affaires.

9.19 Dans la majorité des cas, les orientations de la Société n'ont pas été traduites en objectifs précis à réaliser selon un échéancier donné. La direction générale est en mesure de fournir au conseil d'administration des renseignements sur l'évolution du budget, à l'aide de données financières et statistiques, mais elle ne peut produire une évaluation de l'atteinte d'objectifs pour l'informer sur le progrès accompli face aux orientations. À titre d'exemple, l'orientation sur la recherche de nouvelles clientèles pour certains espaces locatifs n'a pas été exprimée en objectifs portant sur le type de clientèles visé, le nombre et le genre d'événements souhaités, les revenus escomptés et l'échéancier de réalisation. L'évaluation de l'atteinte des résultats par comparaison aux objectifs visés aurait permis d'apporter des correctifs, le cas échéant, et d'informer le conseil d'administration.

9.20 Par contre, la Société s'est dotée de plusieurs processus de planification distincts, d'ordre budgétaire ou par projets, et d'une politique administrative portant sur le budget et la planification. Ces processus ne sont pas intégrés et ne permettent pas le suivi d'une planification d'ensemble.

9.21 La loi constituant la Société prévoit qu'elle doit faire approuver son plan de développement par le gouvernement. Même si celui-ci n'a pas déterminé la forme, la teneur ni le moment de la présentation de ce plan, la Société ne dispose pas, à ce jour, d'un tel outil de gestion. En raison de son importance et de son utilité, un plan de développement faciliterait la coordination de son développement et la gestion de ses activités. La Société en est toutefois à élaborer un premier plan de développement.

9.22 La Société devrait procéder à l'intégration de ses processus de planification, poursuivre l'élaboration de son plan de développement et incorporer des objectifs quantifiables et mesurables à sa planification annuelle.

Commentaire de la Société: « *La Société entend compléter l'intégration de ses processus de planification.*

D'autre part, tel que mentionné, plusieurs mesures ont été prises par la Société depuis juin 1987 en vue de l'élaboration d'un plan de développement telles la mise sur pied d'un comité de développement, formé d'administrateurs de la Société, la formation récente d'un comité interne de développement et l'attribution spécifique de la responsabilité de la recherche et du développement à un de ses gestionnaires. La rédaction du premier plan de développement de la Société devrait être complétée d'ici la fin de 1989. »

b. Information de gestion

9.23 Système d'information de gestion. La plupart des directions de la Société ont développé, au fil des ans, leur propre système de compilation de données opérationnelles. Certaines informations comme les types de revenus par spectacle, le taux d'occupation des salles et le nombre de billets vendus par spectacle, sont disponibles pour aider à la prise de décisions, mais sont peu analysées.

9.24 Par ailleurs, le développement de petits systèmes, l'informatisation de la billetterie et l'acquisition d'outils informatiques tels que des appareils à traitement de textes et des micro-ordinateurs, ont débuté avant que le recensement des besoins d'information de gestion de la Société ait été terminé et en l'absence d'un plan directeur informatique procurant une vue d'ensemble des objectifs et des besoins de la Société.

9.25 La Société n'a pas l'assurance que les ressources humaines et financières importantes, engagées dans l'implantation de nouveaux systèmes informatiques, sont utilisées de façon économique et efficiente ni que les résultats escomptés seront atteints.

9.26 La Société devrait se doter d'un plan directeur informatique complet. Celui-ci devrait servir de base à la mise en place d'un système d'information de gestion intégré respectant les besoins des usagers.

Commentaire de la Société : « En 1987, la Société commandait une étude visant l'introduction d'outils informatiques susceptibles de faciliter l'administration de ses activités. Un portefeuille d'applications était alors défini et des priorités accordées à certaines fonctions administratives telles la paie et la comptabilité générale. Ce plan prévoyait également le développement d'un système informatique de la billetterie, lequel est présentement en voie de réalisation.

En avril 1989, la Société donnait à un consultant extérieur le mandat de réaliser un plan directeur informatique complet. Finalisé à la fin du mois de juin, un projet devrait être soumis aux membres de la Société lors de la prochaine réunion du conseil d'administration. Mentionnons finalement que le plan directeur informatique couvre la gestion de l'information. »

9.27 Mesure de l'utilisation des ressources. La Société exerce des contrôles sur ses dépenses et ses activités. Cependant, l'information de gestion reliée à des éléments de mesure de l'utilisation de ses ressources est à peu près inexistante. La gestion de plusieurs de ses activités s'appuie sur la longue expérience des gestionnaires en place, et non sur le recours à des informations de gestion, comme en témoignent les exemples qui suivent :

- Il n'existe pas de politique et de procédé écrits pour l'évaluation du rendement, ni de plan de formation en informatique pour le personnel ;
- Les services d'entretien mécanique et ménager ne disposent pas de normes précises pour rationaliser leurs activités ;
- Le système informatisé de contrôle budgétaire centralisé ne fournit pas en temps opportun les informations de gestion utiles aux gestionnaires, ce qui a entraîné le développement de systèmes parallèles de contrôle budgétaire ;
- L'absence de compilation et d'analyse des cas pour lesquels la Société n'est pas en mesure de satisfaire à une demande de location des salles ou des autres locaux prive la Société d'une source d'information utile pour la recherche de nouvelles clientèles ;
- Les multiples transcriptions manuelles des données sur la location des salles entraînent un travail qui exige beaucoup de temps.

9.28 La Société devrait développer et mettre en oeuvre des mécanismes d'information de gestion lui permettant de mesurer l'utilisation de ses ressources et de s'assurer qu'elle soit optimale.

Commentaire de la Société : « La Place des Arts est consciente qu'elle peut améliorer voire développer de nouveaux mécanismes pour lui permettre de s'assurer de l'utilisation la plus économique et du meilleur rendement possible de ses ressources. Par exemple, pour l'année 1988-1989, dans le cadre de l'exercice de la planification stratégique, la Direction des ressources humaines avait reçu pour

mandat d'élaborer les outils nécessaires à l'établissement d'un système formel d'évaluation du rendement. Cet exercice sera complété au 31 août de cette année et pourrait permettre l'établissement d'un système d'évaluation du rendement au cours du prochain exercice financier.

Le plan directeur informatique dont nous faisions état précédemment prévoit l'établissement d'un programme de formation en informatique pour le personnel. Ce programme suit à la fois l'ordre des priorités et la réalisation des projets. Enfin, la Direction des communications et du marketing, tel qu'il en fut convenu au moment de l'exercice de la planification stratégique, procédera cette année à la compilation et à l'analyse des refus de location des salles, l'informatisation de ce secteur devant faciliter la réalisation d'une telle démarche. En outre, l'informatisation du service de la location aura certes pour effet de réduire le temps consacré aux multiples transcriptions manuelles des données. De même, l'implantation du plan directeur permettra sans doute une intégration qui éliminera pour plusieurs services le besoin d'un système parallèle de contrôle de leurs dépenses.

Nous commenterons au chapitre traitant de la gestion des immeubles vos remarques concernant le service d'entretien mécanique et ménager. »

Opérations

a. Gestion des espaces locatifs

9.29 Occupation des salles de spectacles. Dans le cadre de sa mission culturelle, la Société a précisé la vocation de chacune de ses salles sans exclure, toutefois, la présentation d'activités complémentaires à caractère plus commercial, susceptibles d'accroître les revenus de la Société, tout en respectant la primauté accordée à sa mission culturelle.

9.30 La Société ne considère pas systématiquement la possibilité de louer ses salles pour plus d'une période au cours d'une même journée. Des objectifs d'utilisation optimale de chacune des salles ne sont pas déterminés. Les décisions de permettre ou non la présentation d'activités complémentaires durant les périodes de faible achalandage, comme c'est le cas pour les matinées, ne reposent pas sur des analyses coûts/avantages. Or, la rentabilisation de telles activités pourrait appuyer le financement des activités culturelles et, ainsi, contribuer à la mission de la Société.

9.31 Malgré les efforts d'accroissement des activités en saison estivale, notamment la tenue de plusieurs festivals, on dénombre au théâtre Maisonneuve 120 jours inoccupés, dont plusieurs sont consécutifs, pour la saison 1987-1988.

9.32 La programmation de 1987-1988 fait état de seulement 70 jours où il y a eu plus d'une activité à la salle Wilfrid-Pelletier. Dans près de la moitié des cas, il s'agissait de répétitions de l'Orchestre symphonique de Montréal. En fait, la salle fut louée uniquement à cinq reprises à plus d'un locataire au cours d'une même journée. La situation était semblable aux salles Maisonneuve et Port-Royal.

9.33 La Société devrait se doter d'objectifs précis d'occupation de ses salles de spectacles. Elle devrait également développer un système d'information de gestion lui permettant d'évaluer rapidement la faisabilité et la rentabilité des propositions de location qu'elle reçoit.

Commentaire de la Société: « Viser le taux le plus élevé possible de location de ses théâtres tout en respectant sa mission culturelle ainsi que la vocation de chacun de ses théâtres, tel est le défi que relève la Société depuis plusieurs années.

La Société, en conformité avec ses orientations, se veut un véritable partenaire des institutions culturelles résidentes. Cette orientation lui amène des contraintes au niveau de la programmation de ses

salles. Ainsi, elle ne peut pas louer sa salle principale pour une période minimale, telle une semaine, à un même producteur comme cela se fait dans certains centres culturels.

Il est de plus normal, dans l'industrie du spectacle, de retrouver entre plusieurs représentations des périodes non utilisées appelées jours de relâche tels les dimanches et les lundis. Il nous semble peu réaliste de penser que la Place des Arts puisse procéder à la location de ses théâtres pendant ces jours de relâche en raison des facteurs temps et coûts. La Place des Arts doit également composer avec les tendances de l'industrie. Louer le même théâtre deux fois dans une même journée a certes pour effet d'accroître ses revenus; aussi, toutes les fois que cela est possible, la Société le fait. Elle est cependant consciente que la présentation d'activités telle la tenue de spectacles en matinée n'est pas chose facile pour un producteur, compte tenu du jeu de l'offre et de la demande propre à cette industrie et de la faisabilité de tels projets.

Il nous apparaît important de souligner que la Place des Arts constitue un des complexes culturels les plus occupés au Canada. Ainsi, près de 1 000 représentations ont eu lieu dans ses salles en 1987-1988 sans compter les répétitions sur scène, les expositions et les spectacles présentés dans le cadre des programmes d'animation et la tendance est à la hausse pour les deux prochaines années. De fait, la non-disponibilité des salles s'avère souvent le principal obstacle à la location et les mêmes dates sont généralement réclamées par plusieurs locataires potentiels à la fois.

La Place des Arts est cependant consciente que le départ éventuel de l'Orchestre symphonique de Montréal de même que la réalisation du projet de réaménagement scénique de la Salle Wilfrid-Pelletier auront pour effet de permettre un accroissement potentiel du nombre de locations de cette salle. La Place des Arts a déjà entrepris des démarches de sollicitation à cet effet. Elle entend, par l'adoption de son plan de développement, préciser les paramètres de son action.

Enfin, l'informatisation du service de la location et des services connexes permettra certes d'évaluer plus rapidement la faisabilité et la rentabilité des propositions de location. »

9.34 Location des autres espaces. La Société loue depuis plus de 10 ans, à une entreprise privée exploitant un atelier de décors, un local situé dans le complexe immobilier de la Place des Arts. La Société est d'avis qu'il est nécessaire d'avoir cet atelier à l'intérieur du complexe afin d'offrir un service de réparation et de confection de décors à ses locataires mais, depuis quelques années, ces derniers ont eu très peu recours à ces services.

9.35 Le bail de cet atelier est renouvelable annuellement et le loyer est indexé sur l'indice des prix à la consommation. Néanmoins, ce loyer correspond à 11 % de la valeur locative estimée par une évaluation professionnelle et les coûts réels d'exploitation assumés par la Société sont supérieurs aux revenus de location. La valeur locative de l'espace occupé par l'atelier de décors est supérieure d'environ 150 000 $ au loyer de 17 720 $ établi au bail signé pour l'année débutant le 1er septembre 1988.

9.36 De plus, lors de chaque renouvellement de bail, la Société n'a pas procédé par appel d'offres public ou sur invitation pour offrir ce local.

9.37 La Société devrait s'assurer que les espaces commerciaux loués à des entreprises privées le soient à une juste valeur marchande et dans le cadre d'un processus d'appel d'offres public ou sur invitation.

Commentaire de la Société: « Mentionnons tout d'abord que la Société dispose de plusieurs locaux qu'elle loue à des organismes œuvrant dans le domaine culturel; le loyer chargé à ces organismes ne correspond pas à la valeur réelle des espaces qu'ils utilisent. Nous considérons en effet que le volet culturel de notre mission consiste également à fournir à nos institutions culturelles, dans la mesure du possible, les locaux dont ils ont besoin, à des fins administratives par exemple, et ce, en tenant compte de leur capacité financière respective.

En ce qui a trait à l'atelier de décors, le même raisonnement a prévalu. En effet, l'établissement d'un atelier de décors sur le site même de la Place des Arts répondait aux besoins exprimés par nos utilisateurs et locataires et particulièrement aux besoins de production d'opéras présentés à l'origine

par l'Orchestre symphonique de Montréal, puis par la Place des Arts, par l'Opéra du Québec et enfin l'Opéra de Montréal. D'autres centres culturels géraient eux-mêmes leur propre atelier, le Centre National des Arts par exemple, de même que le Grand Théâtre de Québec. Tenant compte de leur expérience, la Place des Arts a jugé qu'il valait mieux confier l'exploitation de cet atelier à un tiers pour des motifs d'ordre opérationnel et financier. En effet, la gestion par la Place des Arts de son propre atelier de décors aurait engendré inévitablement un déficit d'exploitation. De plus, la Place des Arts aurait occupé les mêmes lieux que ceux mis à la disposition du gestionnaire de l'atelier de décors actuel et, conséquemment, aurait été privée de tout revenu de location. Une étude de cet aspect vous aurait certes permis d'arriver à la même conclusion. C'est la raison pour laquelle l'établissement du loyer n'a pas été basé sur l'évaluation d'un espace locatif usuel, d'autant plus qu'il est situé dans un endroit difficile d'accès.

Depuis quelques années, la situation s'est quelque peu modifiée; dans les faits il est exact que les locateurs utilisent de moins en moins les services offerts par cet atelier. Le fait que le nombre d'entreprises spécialisées en cette matière ait considérablement augmenté au cours des dernières années n'est certes pas étranger à ce phénomène. Consciente de cette situation, il y a trois ans, la Société prévoyait dans son budget de maintien des actifs une somme devant être affectée aux travaux nécessaires à la réfection pour d'autres fins d'une partie des espaces occupés par l'atelier de décors. La décision fut cependant suspendue en raison de plusieurs facteurs, notamment l'annonce faite par la ministre des Affaires culturelles à l'effet de recommander au gouvernement l'établissement sur le site de la Place des Arts, des conservatoires d'art dramatique et de musique dont le programme des besoins prévoit un atelier de décors. Toutefois, si la décision concernant l'implantation des conservatoires était retardée ou encore le projet abandonné, nous entendons poursuivre notre démarche visant à obtenir une meilleure rentabilité culturelle et financière de ces lieux.

Enfin, la procédure d'appel d'offres public ou sur invitation est suivie par la Société dans tous les cas où elle y est légalement tenue ainsi que dans les cas où elle a jugé qu'il était opportun pour elle de le faire et ce, conformément à son répertoire de politiques administratives. »

9.38 Politique tarifaire et données financières. La Société révise annuellement sa politique tarifaire. Lors de la dernière révision, elle a axé son étude sur les dispositions de la politique les plus contestées par les locataires et sur une analyse des tarifs des théâtres comparables sur le marché. Elle n'a toutefois pas appuyé sa révision sur une analyse formelle et récente de ses coûts d'exploitation. En effet, bien que la Société évalue ses revenus et certaines dépenses par genre de spectacles pour fins budgétaires, elle ne collige pas ses données financières de manière à fournir des indicateurs sur les coûts et les revenus par genre d'activités et par service. Ces informations lui permettraient notamment d'évaluer la rentabilité des événements, de faciliter la révision de sa politique tarifaire et d'aider à la détermination des coûts qu'elle est en mesure d'absorber pour le démontage et le remontage des décors déjà sur scène lorsqu'elle reçoit une proposition de location.

9.39 La Société privilégie un mode de tarification qui tient compte d'une participation aux risques inhérents à la présentation de spectacles mais qui incite peu à la présentation d'activités en matinée et en période généralement peu occupée. En effet, à quelques exceptions près, les tarifs s'appliquent à tous les locataires, peu importe la période de la journée; ils incluent la plupart des équipements et des services connexes et font abstraction des disponibilités scéniques et des besoins réels de certains locataires, particulièrement pour les spectacles nécessitant peu d'équipement, tels les récitals.

9.40 La Société devrait évaluer l'impact de sa politique tarifaire sur ses activités de location. Elle devrait aussi analyser systématiquement ses coûts d'exploitation pour obtenir une connaissance plus juste des données pertinentes à la révision de cette politique.

Commentaire de la Société: *« La politique tarifaire de la Société, en plus de reposer sur le principe de la participation aux risques encourus par la présentation d'un spectacle, repose sur une appréciation de la demande des locataires. Pour la Société, la présentation d'un spectacle n'a pas pour but de lui faire réaliser des profits, elle doit hypothétiquement à tout le moins viser à couvrir le seuil de*

rentabilité de ses théâtres. Le seuil de rentabilité peut varier selon que l'on tienne compte ou non des frais fixes ou variables qu'engendre l'administration de la Société et des frais directs ou indirects que nécessite la présentation d'un spectacle.

Selon nos études, l'établissement d'une politique tarifaire basée sur l'atteinte du seuil de rentabilité absolu aurait pour effet de doubler en moyenne les loyers chargés aux utilisateurs. De toute évidence, aucun producteur à Montréal, selon le marché du spectacle, ne pourrait accepter de subir une telle augmentation.

En outre, l'évaluation de la rentabilité par type d'événements ou de spectacles est faite par la Société pour fins budgétaires. En effet, en aucun moment la Société n'a eu l'intention de baser ses décisions quant au choix d'un spectacle plutôt qu'un autre en fonction uniquement de ces considérations; la Société n'a pas l'intention de privilégier la tenue d'un spectacle populaire à un récital produit par l'Orchestre symphonique de Montréal, par exemple, malgré le fait que dans la plupart des cas le spectacle populaire générerait des revenus de location et des revenus auxiliaires supérieurs.

La présentation de spectacles en matinée n'est pas chose facile, compte tenu des facteurs suivants: la demande, le temps que nécessitent le démontage du spectacle en cours, la pose et la dépose du spectacle présenté en matinée et finalement la réinstallation du premier spectacle ainsi que l'incertitude pour un producteur d'obtenir un ratio coûts/bénéfices satisfaisant. Nous sommes d'avis que les analyses de données financières que nous possédons nous permettent de connaître les coûts que nous pourrions absorber afin de faciliter la présentation de spectacles en matinée. Il est d'ailleurs arrivé que la Société assume ces coûts, cette dernière prévoyant annuellement à son budget une somme spécifique à cet effet.

Les principes de la tarification de la location à la Place des Arts veulent que les tarifs soient universels, c'est-à-dire les mêmes pour tous les utilisateurs. Des exceptions sont cependant apportées à cette règle, notamment pour la tenue de certaines activités particulières, tels les festivals. La polyvalence de nos salles a toujours justifié et justifie encore à notre avis la formule à l'effet d'inclure au loyer tous les équipements scéniques disponibles.

La Société pourrait toutefois envisager la possibilité de procéder à des analyses financières plus sophistiquées sur les coûts directs et indirects d'opération des salles. »

b. Gestion des immeubles et sécurité

9.41 Entretien mécanique, électrique et ménager. Au cours de l'exercice terminé le 31 août 1988, la Société a affecté près de 2,6 M$ à l'entretien du complexe immobilier de la Place des Arts. Actuellement, ce complexe couvre une superficie de 93 000 mètres carrés et en couvrira 30 029 de plus à la fin des travaux de construction et d'agrandissement en cours.

9.42 Bien que les travaux d'entretien soient exécutés par une entreprise privée, c'est la Société qui détermine le nombre de personnes requises et qui contrôle l'exécution des travaux. En 1987-1988, la Société a fait appel à 47 années-personnes pour l'exécution de ces travaux.

9.43 ***Entretien mécanique et électrique.*** La Société dispose d'un logiciel pour l'entretien préventif de ses machineries. Ce logiciel produit des bons de travail et offre un éventail complet de rapports de gestion. Cependant, son exploitation n'est pas optimale.

9.44 En effet, la Société ne reçoit pas systématiquement de rapports sur les coûts, les fréquences et la nature des interventions d'entretien et de réparations de ses équipements. Elle se fie à l'expérience des employés d'entretien pour juger du moment opportun de remplacer les équipements.

9.45 ***Entretien ménager.*** Le devis technique établi lors de l'appel d'offres pour l'entretien ménager fait état des travaux à exécuter et en précise la fréquence.

9.46 La responsabilité de l'affectation des 25 employés d'entretien ménager est confiée à l'entreprise engagée pour ce faire. Depuis au moins 13 ans, le document d'appel d'offres mentionne que les travaux doivent être exécutés dans les limites de temps prévues, mais la Société n'a toujours pas établi de normes de temps ni de séquences de travail. De plus, les fréquences d'exécution des travaux spécifiées au devis technique ne sont pas à jour.

9.47 La Société devrait mesurer l'efficience des ressources consacrées à l'entretien tant ménager que mécanique en utilisant davantage les possibilités de son logiciel d'entretien. Elle devrait également réviser son document d'appel d'offres en entretien ménager pour y préciser notamment les fréquences, les normes et les niveaux d'entretien désirés.

Commentaire de la Société:

« 1. *Entretien mécanique et électrique*

Depuis 1987, la Direction de la gestion des édifices a entrepris graduellement l'exploitation du programme informatisé d'entretien mécanique et électrique. Il est exact qu'au moment de la vérification d'optimisation des ressources ce système n'était pas exploité complètement. Certains fichiers n'étaient pas utilisés en raison du fait que toutes les données n'avaient pas été insérées. À cet effet, la Société a retenu les services d'un employé contractuel spécialisé en ce domaine qui a reçu mandat d'exécuter ce travail. D'autres fichiers n'étaient pas utilisés pour le motif qu'il ne nous apparaît pas essentiel de le faire afin de réaliser une saine gestion de l'entretien de nos équipements et de notre machinerie. À cet effet, le plan directeur informatique prévoit à l'une de ses étapes l'étude de cet aspect.

Nous sommes cependant d'avis que la Société dispose d'une information adéquate sur la performance et la fiabilité de ses équipements en tenant compte notamment des faits suivants, à savoir: qu'elle n'a jamais annulé en 25 ans un spectacle en raison d'une défectuosité due à un manque d'entretien des équipements et de la machinerie, que la durée de vie des équipements dépasse largement la durée de vie normale de tels équipements en raison d'un entretien exceptionnel effectué par des employés dont plus de la moitié possèdent entre 10 et 25 ans d'expérience à la Place des Arts. Les commentaires d'ingénieurs-conseils affectés à la réalisation de certains projets depuis plusieurs années à la Place des Arts confirment cette affirmation.

2. *Entretien ménager*

L'outil principal de programmation des travaux d'entretien ménager constitue le devis technique établi au moment de l'appel d'offres. Ce document, comme vous le mentionnez, fait état des travaux à exécuter et en précise la fréquence. Depuis le mois de mars dernier, cette liste de travaux a été informatisée; elle précise la localisation des travaux à effectuer ainsi que la fréquence d'exécution desdits travaux. Le contremaître ou, en son absence, son adjoint voit à affecter les ressources nécessaires à leur exécution; les chefs de groupe complètent quotidiennement un rapport écrit à cet effet, lequel est remis au contremaître et déposé, subséquemment, par ce dernier au directeur de la gestion des édifices. L'expérience du contremaître et de son adjoint est, certes, des plus précieuses et nous en sommes parfaitement conscients.

Rappelons que les employés de l'entretien ménager sont appelés à exécuter des tâches variées allant de l'installation de chaises, tables, nappes lors de réceptions ou de conférences de presse, à l'entretien des foyers et des théâtres et à l'entretien régulier des bureaux de l'administration. Ainsi, le nombre de locations de nos foyers et de nos théâtres influence directement la quantité de travail que ce groupe d'employés a à effectuer ainsi que la nature du travail quotidien à être réalisé. Le haut niveau d'entretien ménager de la Place des Arts a toujours été jugé essentiel par ses gestionnaires ce qui est, depuis 25 ans, remarqué et apprécié par ses utilisateurs.

Ainsi, l'établissement d'un devis technique incluant les travaux d'entretien ménager à effectuer, leur localisation, leur fréquence, le calendrier de location, les bons de commande, les rapports écrits qui

en découlent, la supervision effectuée par les chefs de groupe, le contremaître ou son adjoint, sous la direction et le contrôle du directeur de la gestion des édifices de la Société, le tout joint à notre expérience des 25 dernières années et au résultat tangible qui en découlent, nous permettent de conclure que la Société est en mesure de vérifier l'efficience des ressources affectées à l'entretien ménager et, conséquemment, d'en justifier le coût.

La Société accepte votre recommandation à l'effet d'utiliser davantage les possibilités de son logiciel d'entretien tant ménager que mécanique en fonction de ses besoins. »

9.48 Restructuration de la sécurité. Le budget de fonctionnement pour l'exercice terminé le 31 août 1988 du service de la sécurité a été de l'ordre de 1 M$, dont près de 96 % est affecté à la rémunération du personnel.

9.49 Le programme de sécurité de la Place des Arts est surtout axé sur l'utilisation des ressources humaines et a peu recours à l'équipement et au matériel électroniques.

9.50 Une étude réalisée par des conseillers en sécurité, à notre demande, conclut qu'une évaluation plus poussée des besoins, une organisation plus rationnelle du travail et un meilleur équilibre entre l'utilisation des ressources humaines et des équipements permettraient de diminuer les coûts rattachés aux ressources humaines.

9.51 La Société a déjà formulé des éléments de réorganisation démontrant sa volonté d'instaurer des mesures de sécurité adéquates. Toutefois, afin d'éviter que ces changements ne s'effectuent à la pièce, il importe qu'un plan global de restructuration soit élaboré.

9.52 La Société devrait établir et mettre en place un plan global de restructuration de ses systèmes de sécurité, équilibrant l'utilisation des ressources humaines et des équipements de sécurité. Elle devrait également examiner si le niveau de sécurité requis correspond bien à ses besoins.

Commentaire de la Société: « La Société accepte la recommandation formulée à ce chapitre par le vérificateur général; d'ailleurs le service de la sécurité a déjà reçu le mandat d'établir et mettre en place un plan global de restructuration des systèmes de sécurité en tenant compte d'un équilibre entre l'utilisation des ressources humaines et des équipements de sécurité, le tout dans le but d'atteindre un niveau de sécurité correspondant parfaitement à nos besoins. »

c. Exploitation des salles

9.53 Objectifs de négociation. La Société doit faire la démonstration, au gouvernement, du bien-fondé des mandats de négociation qu'elle sollicite ou des conventions collectives qu'elle veut signer.

9.54 Pour l'exercice terminé le 31 août 1988, le coût des techniciens de scène, payé par la Société et assumé par les impresarios, a atteint 2,3 M$.

9.55 Certaines clauses de la convention collective des techniciens de scène engendrent un manque d'efficience et des coûts excessifs. Ainsi:

— Environ 35 % des heures payées le furent ou bien à des taux horaires majorés de 50 % ou 100 %, ou bien pour des heures non effectuées. Cette situation s'explique, entre autres, de la façon suivante:

  • Les taux horaires sont majorés de 50 % après 17 h et de 100 % les dimanches, les jours fériés et lors des spectacles retransmis à la radio ou à la télévision. Dans ce dernier cas, la majoration est de 300 % si les spectacles ont lieu un dimanche ou un jour férié;

- Chaque activité de présentation de spectacle est divisée en trois phases, soit le montage, le spectacle et le démontage; chaque phase entraîne une rémunération distincte. Le tarif-spectacle exige le paiement de cinq heures, même si la majorité des spectacles dure moins de trois heures. De plus, les heures partiellement effectuées sont complétées, de sorte que, par exemple, un démontage d'une heure et quart est payé deux heures;

- Chaque activité entraîne un appel distinct, même si elle a lieu dans une salle où se déroule dans la même journée un événement pour lequel les employés ont déjà été appelés ou seront appelés. Ainsi, lorsque deux activités se partagent une salle au cours d'une journée, les techniciens sont rémunérés en fonction d'appels distincts, y compris une période minimale pour chacun.

— Dans bien des cas, le cloisonnement des fonctions limite le travail des techniciens aux activités propres à leur spécialité. Cette situation oblige la Société à requérir les services de plus d'individus que nécessaire. Par exemple, la plupart des concerts de l'Orchestre symphonique de Montréal requièrent moins de techniciens que les quatre membres de l'équipe de base et certains spectacles d'impresarios privés pourraient se faire avec moins de techniciens.

9.56 Ces situations d'inefficience et de coûts excessifs sont connues de la Société. Elle a d'ailleurs entrepris depuis quelques années de réduire les coûts attribuables à l'application de certaines clauses de cette convention collective. Ainsi, elle a obtenu du Conseil du trésor, en 1984, l'autorisation de procéder, au niveau des clauses normatives, à des récupérations ayant une incidence monétaire. Celles-ci ont été bénéfiques aux utilisateurs, notamment au chapitre des coûts relatifs au démontage.

9.57 La Société devrait continuer à réduire les inefficiences entraînées par certaines clauses de la convention collective.

Commentaire de la Société: « *Certaines clauses de la convention collective des techniciens de scène, mentionnez-vous, engendrent des inefficiences et des coûts excessifs. Ces conditions de travail peuvent à prime abord paraître surprenantes si on les compare à celles consenties à d'autres travailleurs; elles apparaissent cependant plus normales lorsqu'on les compare aux conditions de travail des techniciens de scène œuvrant dans les théâtres syndiqués, que ce soit au Canada ou aux États-Unis.*

Il serait bon de rappeler également que ces employés ne sont requis que lorsqu'il y a spectacles. Ce sont donc des travailleurs pigistes qui n'ont aucune sécurité de revenu.

Vous mentionnez que la Société a entrepris depuis quelques années de réduire les coûts originant de l'application de cette convention collective et qu'elle a obtenu en 1984, du Conseil du trésor, l'autorisation de procéder au rachat de certaines clauses normatives ayant une incidence monétaire. Les deux dernières négociations se sont également inscrites dans la poursuite du même objectif notamment lors de la dernière négociation par l'obtention de récupération sans aucune compensation monétaire. »

Liste des recommandations

Gestion de la Société

a. Planification et reddition de comptes

9.22 La Société devrait procéder à l'intégration de ses processus de planification, poursuivre l'élaboration de son plan de développement et incorporer des objectifs quantifiables et mesurables à sa planification annuelle.

b. Information de gestion

9.26 La Société devrait se doter d'un plan directeur informatique complet. Celui-ci devrait servir de base à la mise en place d'un système d'information de gestion intégré respectant les besoins des usagers.

9.28 La Société devrait développer et mettre en œuvre des mécanismes d'information de gestion lui permettant de mesurer l'utilisation de ses ressources et de s'assurer qu'elle soit optimale.

Opérations

a. Gestion des espaces locatifs

9.33 La Société devrait se doter d'objectifs précis d'occupation de ses salles de spectacles. Elle devrait également développer un système d'information de gestion lui permettant d'évaluer rapidement la faisabilité et la rentabilité des propositions de location qu'elle reçoit.

9.37 La Société devrait s'assurer que les espaces commerciaux loués à des entreprises privées le soient à une juste valeur marchande et dans le cadre d'un processus d'appel d'offres public ou sur invitation.

9.40 La Société devrait évaluer l'impact de sa politique tarifaire sur ses activités de location. Elle devrait aussi analyser systématiquement ses coûts d'exploitation pour obtenir une connaissance plus juste des données pertinentes à la révision de cette politique.

b. Gestion des immeubles et sécurité

9.47 La Société devrait mesurer l'efficience des ressources consacrées à l'entretien tant ménager que mécanique en utilisant davantage les possibilités de son logiciel d'entretien. Elle devrait également réviser son document d'appel d'offres en entretien ménager pour y préciser notamment les fréquences, les normes et les niveaux d'entretien désirés.

9.52 La Société devrait établir et mettre en place un plan global de restructuration de ses systèmes de sécurité, équilibrant l'utilisation des ressources humaines et des équipements de sécurité. Elle devrait également examiner si le niveau de sécurité requis correspond bien à ses besoins.

c. Exploitation des salles

9.57 La Société devrait continuer à réduire les inefficiences entraînées par certaines clauses de la convention collective.

Remarques et commentaires

Société immobilière du Québec

10. Société immobilière du Québec

Table des matières

Aperçu général 181
Portée de la vérification 182
Résultats de notre vérification 183
Planification immobilière 183
Mesure de la performance et information de gestion 184
Réalisation immobilière 185
a. Construction et aménagement 185
b. Location d'espace 189
c. Aliénation d'immeubles 191
Exploitation immobilière 191
Octroi des contrats de services 191
Tarification et facturation 191
a. Tarification de l'espace loué 191
b. Facturation des services d'aménagement ou de modification d'espace 192
Liste des recommandations 192

Aperçu général

10.1 La Société immobilière du Québec (SIQ) est une compagnie à fonds social, constituée en 1983 par la Loi sur la Société immobilière du Québec (L.R.Q., chapitre S-17.1). Elle « a pour objets de mettre à la disposition des ministères et organismes publics, moyennant considération, des immeubles et de leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilières. » Sa clientèle, formée de ministères et d'organismes publics désignés par le gouvernement, doit traiter exclusivement avec la Société. Les activités de la Société ont débuté en octobre 1984.

10.2 Au gouvernement du Québec, les responsabilités en matière de gestion immobilière sont partagées principalement entre la Société et le ministère des Approvisionnements et Services (MAS).

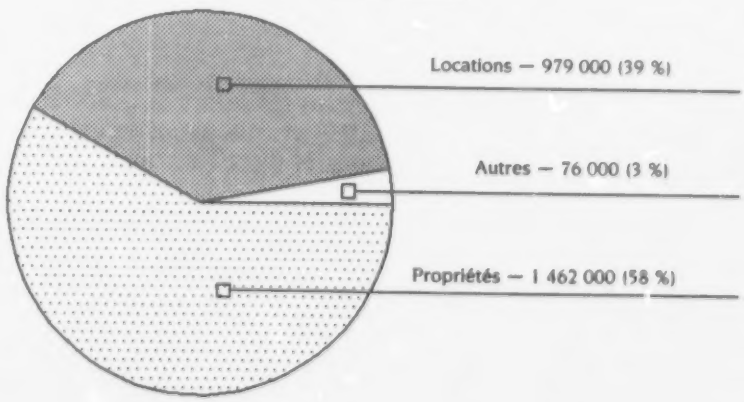
10.3 Le MAS, pour sa part, a été institué en juin 1986 par la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services (L.R.Q., chapitre M-23.01). Ses responsabilités sont, entre autres, « d'établir, en collaboration avec les ministères et organismes publics désignés par le gouvernement, les besoins immobiliers de ces ministères et organismes et s'assurer que les mesures propres à satisfaire ces besoins soient prises. » C'est au titulaire de ce ministère qu'incombe la responsabilité de l'application de la loi sur la Société.

10.4 Au cours de 1988, le MAS a informé la Société sur le partage de leurs principaux rôles respectifs. Le ministère assume un rôle de planification et de contrôle; il établit, en conformité avec les politiques gouvernementales, un plan triennal des besoins des ministères et organismes publics; il élabore des normes et des directives pour approbation par le gouvernement et s'assure que les mesures proposées par la Société répondent aux besoins de la clientèle visée.

10.5 La Société, elle, doit satisfaire les besoins des clients. Elle fournit et gère les espaces et les services afférents, conformément aux politiques, normes et directives gouvernementales et aux règles établies par le MAS.

10.6 Le 31 mars 1989, la Société était responsable d'un parc immobilier de 2 517 000 mètres carrés, dispersé sur l'ensemble du territoire québécois. Le graphique qui suit présente la répartition des superficies administrées par la Société, qu'elles soient sa propriété ou en location, ou qu'elles appartiennent à des ministères et organismes publics.

RÉPARTITION DU PARC IMMOBILIER
(mètres carrés)



10.7 Le parc immobilier est composé principalement d'édifices à bureaux et de palais de justice, de centres de détention, de postes de la Sûreté du Québec, d'ateliers, d'entrepôts et de laboratoires.

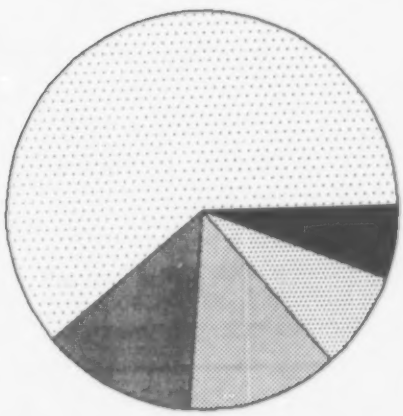
10.8 Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration formé du président, qui est aussi directeur général, et de huit autres membres, tous nommés par le gouvernement. Le président-directeur général est assisté de quatre vice-présidents.

10.9 En mars 1989, la Société comptait un effectif de 976 employés permanents et de 127 employés occasionnels; de ce nombre, environ 575 employés étaient affectés aux 19 « gérances » d'immeubles couvrant l'ensemble du territoire.

10.10 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1989, les revenus et les dépenses de la Société ont été respectivement de 387,1 M$ et de 375,3 M$. Près de 98 % des revenus provenaient de loyers facturés, dont 94 % aux ministères et organismes publics. Au cours de cet exercice, la Société a réalisé des projets d'immobilisations pour 65 M$. Le graphique ci-après présente la répartition des dépenses de 375,3 M$.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE

L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 1989



	M $	%
Frais d'exploitation des immeubles	227.8	60.7
Frais financiers nets	48.1	12.8
Impôts fonciers et taxes d'affaires	46.8	12.5
Frais généraux et administratifs	30.2	8.0
Amortissement et autres	22.4	6.0
	375.3	100.00

Portée de la vérification

10.11 Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Société immobilière du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 1989 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui la régissent.

10.12 Nous avons également effectué une vérification d'optimisation des ressources qui avait pour objet d'évaluer dans quelle mesure la Société a mis en place des procédés lui permettant de s'assurer que les services offerts le sont à un coût raisonnable. Cette vérification n'a pas eu pour objet de mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs de programme, mais plutôt de se rendre compte si les responsables de la gestion avaient le souci d'économie et d'efficience, s'ils avaient mis en place des mécanismes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

10.13 Notre vérification a porté principalement sur l'exercice terminé le 31 mars 1989; l'examen de certaines activités reliées à la construction, à l'aménagement et à la location d'espace a de plus porté sur des exercices antérieurs.

Résultats de notre vérification

10.14 La Société, dans un souci d'amélioration, s'est dotée, en 1987, de nouvelles orientations stratégiques. Elle a élaboré un programme comprenant vingt-deux projets concernant plusieurs aspects de ses opérations, tels la révision de sa structure organisationnelle, de politiques et de procédés administratifs. Lors de notre vérification, cinq de ces projets étaient achevés et la Société prévoyait compléter les autres pour la fin de 1990.

10.15 Les observations présentées dans ce chapitre touchent surtout à la partie identifiée du programme de la Société pour laquelle les mesures correctives prévues n'étaient pas encore implantées. Elles couvrent également certains aspects importants de la gestion que ce programme n'avait pas identifiés de façon spécifique.

Planification immobilière

10.16 La planification immobilière de la Société est incomplète, du fait, entre autres, qu'il n'y a pas de plan de développement ni de plan de conservation du parc immobilier.

10.17 La Société peut difficilement élaborer un plan de développement sans disposer du plan triennal des besoins immobiliers de sa clientèle. L'élaboration de ce plan triennal est sous la responsabilité du MAS et il n'était pas connu de la Société au moment de notre vérification. La Société élabore des scénarios de réalisation au fur et à mesure de la réception des demandes des clients, de sorte que les solutions qu'elle propose ne s'appuient pas sur une vision globale des besoins et des orientations du parc immobilier. La Société ne peut donc déterminer si ces solutions sont les meilleures. À titre d'exemple, plusieurs projets inscrits au budget d'immobilisations de 1988-1989 n'ont pas été réalisés tandis que des projets non prévus l'ont été. La Société a ainsi dépensé 65 M$ des 98 M$ du budget d'immobilisations pour cet exercice financier.

10.18 La Société ne dispose pas de plan à long terme de conservation de ses 500 édifices, évalués à 1,4 milliard de dollars. Le volume de travaux de conservation à effectuer chaque année dépend d'un budget établi par indexation simple de celui de l'année précédente, sans s'appuyer sur les besoins à long terme. De l'avis de gestionnaires de la Société, le budget annuel de 15 M$ pour la réalisation des travaux ne suffit pas à conserver les édifices.

10.19 La Société devrait disposer d'un plan de développement qui tienne compte des besoins immobiliers des clients.

10.20 La Société devrait établir un plan à long terme de conservation des édifices.

Commentaire de la Société: « *La Société a amorcé le développement d'un processus de planification plus rigoureux et prévoit préparer des plans de gestion pour l'ensemble du territoire.*

Ces plans permettront de regrouper sous un format facile de consultation l'ensemble des informations disponibles sur nos immeubles (état physique, utilisation, valeur économique ou conditions des baux selon qu'il s'agit de propriétés ou de locations). Cet instrument permettra de cerner les enjeux, de tirer des conclusions sur l'état du parc et d'évaluer des opportunités en vue de bonifier le parc immobilier ainsi que l'impact de toute demande à venir, identifiée dans la planification triennale du MAS *ou dans les plans directeurs lorsque ces données seront disponibles.*

Le cadre et le contenu des plans de gestion ont été revus par un comité interne à la SIQ, formé dans le cadre du mandat 21 identifié au programme d'amélioration du fonctionnement de la SIQ.

Il y a consensus à l'interne sur le contenu de plans et le cadre de planification; il est prévu d'établir une politique administrative sur la préparation des plans d'ici l'automne 1989, de compléter divers plans de gestion typiques d'ici la fin de l'année financière et de poursuivre l'exercice en « priorisant » les régions où des mouvements importants sont prévisibles.

Conservation des édifices:

Le mandat 17 identifié au programme d'amélioration du fonctionnement de la SIQ vise justement l'élaboration d'une politique sur la conservation.

La réalisation de ce projet sera amorcée incessamment sous l'égide de la direction de la programmation immobilière; on compte sur la collaboration d'un groupe de travail représentatif des intervenants impliqués dans le processus pour préciser le fonctionnement actuel; identifier les enjeux et dégager les objectifs et principes qui doivent être pris en compte dans l'analyse de tout projet de conservation ou d'amélioration d'une part, et dans la prise de décision et la mise en œuvre des interventions à prévoir.

L'élaboration d'une politique et des procédures requises, et leur implantation d'ici la fin de l'année financière, permettront de mieux encadrer le processus décisionnel, de planifier plus à l'avance les interventions à prévoir et de bonifier le processus décisionnel. »

Mesure de la performance et information de gestion

10.21 La Société s'est donné des objectifs généraux d'efficacité et d'économie qu'elle compte atteindre à travers le « faire faire » et la compétitivité. Cependant, il lui reste à en préciser les modalités d'application.

10.22 La Société dispose de peu d'indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte de ses objectifs. Par exemple, elle ne mesure pas de façon rigoureuse la qualité des services offerts, ni les délais et les dépassements d'échéanciers de réalisation des demandes de la clientèle. Même les résultats financiers sont peu révélateurs de la performance, puisque les revenus de loyers sont fixés de façon à atteindre l'équilibre budgétaire.

10.23 Nous avons également constaté que la Société ne dispose pas d'une information de gestion fiable sur le plan corporatif pour contrôler ses opérations. Un plan directeur de la gestion de l'information a été réalisé au coût de 475 000 $ en 1985, mais il n'a été que partiellement appliqué. Ainsi, des systèmes d'information importants, tel celui de la gestion de l'espace, n'étaient pas développés au moment de notre vérification.

10.24 Les unités administratives se sont dotées, de façon indépendante et hors d'une vision corporative, de systèmes d'information pour satisfaire leurs besoins opérationnels, tels le système de gestion des mandats et celui du suivi des projets de construction. Ces systèmes ne permettent pas de suivre le cheminement des projets ni de renseigner les clients en temps opportun sur l'évolution des projets. De même, l'information que génèrent certains systèmes peut difficilement être interprétée, en raison d'un manque d'uniformité dans l'enregistrement des données.

10.25 La Société ne dispose pas d'un système adéquat de prix de revient. Les taux et les bases d'imputation utilisés ne sont pas fondés sur des analyses révisées périodiquement. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1989, sur un total de 50,4 M$ de dépenses de fonctionnement, 23,9 M$ ont été imputés directement aux coûts des projets alors que 26,5 M$ ont été comptabilisés comme frais généraux et administratifs; une partie importante de ces 26,5 M$ aurait pu être attribuée aux coûts de projets spécifiques tels que la location, l'exploitation, la construction et l'aménagement d'espace.

10.26 La Société devrait préciser ses objectifs généraux et établir des indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte. Elle devrait assurer le développement de ses systèmes d'information de gestion de manière à disposer d'une information fiable.

Commentaire de la Société: *« La Société a émis un moratoire en 1986 sur le développement des systèmes informatiques, compte tenu de l'inquiétude des gestionnaires par rapport à des investissements qui risquaient de ne pas répondre aux besoins. Un temps d'arrêt s'avérait nécessaire pour développer des systèmes corporatifs avec une bonne participation des gestionnaires concernés. Des systèmes corporatifs sont en développement et un nouveau système de gestion d'espace est en voie d'implantation. Des efforts importants sont en cours pour quatre mandats découlant de notre étude d'amélioration du fonctionnement directement reliés à la mesure de la performance et l'information de gestion:*

Mandat 9: Développer, implanter et produire les indicateurs de performance, des statistiques opérationnelles et des statistiques de marges bénéficiaires;

Mandat 10: Mettre en œuvre une politique de qualité des services et des relations avec la clientèle;

Mandat 15: Revoir le plan directeur de la gestion de l'information;

Mandat 18: Développer et implanter de nouveaux concepts de prix de revient. »

Réalisation immobilière

10.27 Le processus de réalisation immobilière regroupe les activités ayant trait notamment à la construction d'édifices, à l'aménagement, la location et l'aliénation d'espace.

a. Construction et aménagement

10.28 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1989, la Société a reçu de ses clients 5 300 demandes requérant la construction ou l'aménagement d'édifices.

10.29 Les demandes dont les coûts estimatifs sont inférieurs à 25 000 $ sont reçues et traitées par les 19 « gérances » d'immeubles situées dans diverses régions du Québec. Les demandes de modifications d'espace et les demandes de construction et d'aménagement dont les coûts estimatifs dépassent 25 000 $ — environ 500 par année — sont reçues et traitées par diverses unités administratives autres que les « gérances ».

10.30 Les clients doivent approuver les solutions proposées par la Société avant que celle-ci entreprenne les travaux. L'approbation du MAS est aussi requise lorsque la solution proposée implique des coûts supérieurs à 110 000 $, ou lorsqu'elle a pour effet de modifier l'espace occupé par le client.

10.31 Rôles et responsabilités des unités administratives. La Société a connu, depuis sa constitution, plusieurs réorganisations; celles-ci ont touché les rôles et responsabilités des unités administratives affectées au traitement des demandes de services. Il ressort de nos discussions avec les gestionnaires que les rôles et responsabilités de ces unités ne sont pas suffisamment précisés.

10.32 Nous avons constaté que les mécanismes de coordination, pour les demandes de construction et d'aménagement qui impliquent une modification d'espace ou dont le coût estimatif dépasse 25 000 $, ne permettent pas d'en assurer adéquatement la réalisation. Selon nos relevés, en moyenne 23 employés de l'unité administrative responsable de la conception et du suivi des travaux ont participé aux projets de construction d'édifices. Pour certains de ces projets, le nombre d'employés a atteint 60.

10.33 La Société devrait préciser les rôles et responsabilités des unités administratives chargées de donner suite aux demandes de services; elle devrait mettre en place des mécanismes de coordination permettant d'en assurer adéquatement la réalisation.

Commentaire de la Société: « *La récente organisation du service à la clientèle, en février 1989, avait pour but de mieux préciser et départager les rôles et responsabilités des différents intervenants internes à la Société, en plus d'assurer une meilleure coordination du traitement des demandes, tout en protégeant pour les clients le principe de la porte unique d'information sur le suivi de ses dossiers. Nous devons également préciser que, compte tenu de l'ampleur et de la diversité des travaux à effectuer, d'autres intervenants peuvent être appelés à collaborer à un projet. Lorsque chacun des gestionnaires de l'organisation respecte le mandat qui lui est confié par la Direction du service à la clientèle et respecte les mécanismes de coordination de ce service, les rôles et responsabilités des différentes unités administratives ne se chevauchent pas.*

De plus, pour obtenir un meilleur suivi, le système de gestion des demandes et mandats prévoit l'ajout d'un rappel automatique dont une copie est envoyée au vice-président. »

10.34 Échéanciers et délais de réalisation. La Société fournit à sa clientèle des échéanciers de réalisation pour toutes les demandes de modifications d'espace et les demandes de construction et d'aménagement dont le coût estimatif dépasse 25 000 $, sans mettre en place des mécanismes l'assurant du respect de ses engagements. Selon une analyse des projets « livrés » après mai 1987, nous avons évalué que la livraison s'effectue en moyenne 70 jours après la date convenue. Le tableau ci-après démontre que le délai moyen de réalisation d'une demande est de 358 jours calendrier, dont 212 jours pour la période de préparation des solutions proposées par la Société et de l'acceptation d'une solution par le client.

	Délai moyen de réalisation en jours calendrier		
	Délai d'acceptation de la proposition par le client	Délai de réalisation des travaux	Délai total
Accroissement d'espace	266	133	399
Aménagement	180	171	351
Relocalisation	249	168	417
Autres	162	102	264
Délai moyen pour l'ensemble des demandes	212	146	358

10.35 La Société ne connaît pas les délais qui lui sont imputables ni leurs causes; il lui manque donc une information essentielle au contrôle de ses activités.

10.36 Ces délais et ces dépassements d'échéancier entraînent des coûts supplémentaires à la Société, qu'elle en soit responsable ou non. À titre d'exemple, nous avons relevé un cas mettant en cause plusieurs intervenants, où la Société a dû retarder la livraison des locaux à un tiers, ce qui a entraîné un manque à gagner d'environ 375 000 $ en revenus de loyer. Dans ce cas, la Société a dû assumer, en plus, les frais déboursés par le tiers pour se loger temporairement, soit environ 70 000 $.

10.37 La Société s'est fixé des objectifs sur les délais de réalisation des demandes dont le coût estimatif est inférieur à 25 000 $. Elle ne peut mesurer l'atteinte de ces objectifs, compte tenu du manque de fiabilité de certaines données comme la date de réception de la demande du client et la date de livraison des travaux. Par exemple, les données de la Société que nous avons examinées indiquent des délais de réalisation erronés pour au moins 9 % des demandes.

10.38 La Société devrait contrôler les délais de réalisation des demandes des clients.

10.39 La Société devrait s'assurer du respect des échéances pour les demandes de modifications d'espace et les demandes de construction et d'aménagement dont le coût estimatif dépasse 25 000 $.

Commentaire de la Société: « *La durée du traitement d'une demande d'un client est fonction du temps de réaction de chacun des intervenants tant externes qu'internes à la Société. Pour mieux contrôler le respect des délais, il faut à la base être capable de les établir en connaissance de cause tout en considérant les mécanismes nécessaires à la Société pour assurer sa transparence.*

Pour éviter à ses clients la déception d'un retard, la Société ne permet plus que les délais de livraison d'un service ou d'un bien soient évalués par d'autres que par le service producteur qui se doit de privilégier la modalité de réalisation la plus efficace. Nécessairement, la mise en place de contrôles d'étape demeure essentielle.

Pour les demandes de modifications d'espace et les demandes de construction et d'aménagement dont le coût estimatif est supérieur à 25 000 $, la Direction du service à la clientèle travaille depuis trois mois à préparer un recueil de délais standards pour mesurer ceux encourus dans le traitement de chacune des demandes. Ce recueil est la base d'un mécanisme visant l'implantation d'un système de suivi de projet qui s'alimentera au Système de gestion des demandes et mandats, lequel devrait être entièrement fonctionnel pour mars 1990. Le délégué à la clientèle s'en servira comme mécanisme de rappel à chaque étape des projets. Le guide d'utilisation a uniformisé la saisie des données et augmentera leur fiabilité.

Concernant l'exemple cité, plusieurs changements demandés par les différents intervenants au dossier et les délais d'obtention des autorisations requises firent que les travaux ont débuté six mois plus tard. De plus, le propriétaire de l'immeuble demanda des injonctions pour faire cesser les travaux, ce qui amena un retard supplémentaire d'environ un mois. Ces différents délais expliquent donc les retards à libérer les locaux visés.

Pour les demandes inférieures à 25 000 $, les données qui nous proviennent du Système de gestion des travaux sont maintenant fiables et sont suivies sur une base mensuelle. Les deux directeurs généraux concernés vérifient à chaque mois, avec les gérants, les problèmes qui ont été vécus afin d'en faire une analyse et apporter les correctifs nécessaires. Dans ce cas également, le guide d'utilisation a uniformisé la saisie des données et augmentera leur fiabilité. »

10.40 Contrôle des coûts. Les travaux de construction et d'aménagement sont confiés à des entrepreneurs du secteur privé. En règle générale, nous avons constaté que le coût de ces travaux était bien contrôlé dans les dossiers analysés.

10.41 Les services professionnels d'architecture et d'ingénierie sont presque tous rendus par des cabinets du secteur privé lorsque le coût des travaux excède 1 M$; dans les autres cas, ils le sont en majeure partie par le personnel de la Société. Ces services portent sur les études et expertises, les plans et devis, la surveillance des travaux et la gestion de projets.

10.42 La Société ne contrôle pas suffisamment l'affectation de son personnel lorsque les services professionnels sont réalisés en régie. Nous n'avons pas retrouvé de normes d'affectation du personnel. Elle ne peut évaluer l'efficience de ses ressources professionnelles internes, bien que le coût de ces services soit important; il représente en moyenne, pour

les projets terminés après le 31 mars 1986, 21 % du coût des travaux de construction et d'aménagements, se situant entre 10 000 $ et 1 M$. Ce pourcentage ne tient pas compte des analyses spécifiques réalisées par du personnel dont le temps n'est pas imputé au projet.

10.43 Sans ces contrôles, la Société ne peut reconsidérer, en temps opportun, le coût des services professionnels par rapport à celui des travaux. À titre d'exemple, nous citons les projets de construction suivants:

	Coût des services professionnels	Coût des travaux confiés à des entrepreneurs	%
Poste de garde	92 400 $	143 700 $	64
Poste de la Sûreté du Québec	215 900 $	483 000 $	45
Centre de transport	97 600 $	166 960 $	58

10.44 La Société devrait contrôler l'affectation de ses ressources professionnelles internes.

Commentaire de la Société: « La Société en support à cette recommandation avise que le rapport final du mandat #11 identifié au programme d'amélioration du fonctionnement, dont l'objet porte sur l'étude du mode d'assignation des projets, est en voie de rédaction. Les orientations suggérées sont à l'effet de:

— Privilégier le producteur ayant le meilleur temps de réaction et la capacité de livrer rapidement un service de qualité;

— Favoriser l'affectation du personnel interne au contrôle d'une qualité meilleure du produit dans le respect des normes gouvernementales en plus de garantir en tout temps la disponibilité et l'exactitude des données techniques de notre parc d'immeubles.

En référence aux exemples susnommés, il faut noter que tout le temps consacré par la vice-présidence construction, aussi bien aux études qu'à la réalisation, est imputé aux coûts en honoraires d'un projet. Les exemples cités font ressortir des projets dont les études de faisabilité ou préliminaires ont été plus importantes que la moyenne. En effet, pour ces cas identifiés, deux et même trois possibilités de solution ont été développées et évaluées avant de retenir celle jugée la plus avantageuse. Sauf pour le poste de garde, l'analyse des coûts démontre que 50 % des honoraires sont antérieurs à la date d'autorisation du début des plans et devis du projet réalisé.

Dans un avenir rapproché, le temps du personnel affecté à la préparation des programmes et aux transactions immobilières sera également imputé aux coûts des projets. »

10.45 Qualité des travaux. La Société n'a pas toujours, aux différentes étapes de réalisation d'un projet, exercé les contrôles lui permettant de s'assurer de la qualité des travaux. À titre d'exemple:

— Elle n'a pas toujours obtenu, des professionnels engagés par le propriétaire, l'attestation de la conformité des travaux aux plans et devis lorsque les travaux d'aménagement sont exécutés dans des édifices en location. Au moment de notre vérification, cette exigence n'était pas formelle. Par contre, pour les édifices dont la Société est propriétaire, nous avons retrouvé une telle attestation:

— Elle n'a transmis depuis 1984, au conseil d'administration, aucun rapport d'évaluation a posteriori des nouvelles constructions ou d'aménagements d'édifices; pourtant, depuis cette date, plus de 100 M$ de travaux étaient assujettis à la politique du conseil d'administration prévoyant un processus de vérification après occupation.

10.46 La Société devrait s'assurer de la qualité des travaux de construction et d'aménagement.

Commentaire de la Société: « *Dans les édifices en propriété la réception des travaux est attestée suite à la recommandation écrite des professionnels surveillants alors que pour les édifices en location la réception des travaux est maintenant exigée des professionnels du propriétaire.*

L'évaluation des projets a posteriori peut intéresser différents niveaux et doit permettre l'utilisation d'indicateurs mesurables et comparables. La Société est présentement à identifier des critères quantifiables et des niveaux de performance standardisés qui permettront une appréciation plus fiable et moins subjective. »

b. Location d'espace

10.47 À titre de locataire, la Société gère environ 800 baux conclus avec des propriétaires. Ces baux sont répartis sur plus de 600 édifices. L'espace loué représente 39 % de la superficie du parc immobilier; 85 % de cette superficie louée est constitué de bureaux.

10.48 Les baux entraînent des déboursés annuels d'environ 120 M$ et des engagements financiers de 784 M$.

10.49 La Société utilise un bail type, récemment révisé, comme base à la détermination des conditions de la location d'espace auprès de propriétaires. Ce bail comprend, entre autres, des clauses sur la description des lieux, le coût du loyer, la durée et les conditions de renouvellement du bail. Le coût du loyer comprend le loyer de base, le loyer des taxes et le loyer des frais d'exploitation. À notre avis, ce bail protège bien les intérêts de la Société et ceux des occupants de l'espace loué.

10.50 Clause d'ajustement du loyer de base. Le loyer de base est généralement fixe pour la durée du bail. Cependant, la Société a convenu avec des propriétaires d'inclure dans certains baux une clause permettant d'ajuster le loyer de base, à la hausse ou à la baisse, en fonction de la variation du taux de financement de leurs hypothèques. Cette clause d'ajustement du loyer de base a pour effet de transférer à la Société le risque du coût de financement. Cette façon de procéder n'est pas une pratique courante dans le secteur privé de la location sauf en cas de location-acquisition; il est reconnu que le risque relié au coût de financement revient au propriétaire.

10.51 Nous avons identifié 36 baux, autres que du type location-acquisition, où cette clause d'ajustement du loyer de base a été utilisée. Ces 36 baux représentent environ 6 % de la superficie louée du parc immobilier. Selon la Société, une telle clause se serait avérée appropriée pour des baux de longue durée. Toutefois, 22 des 36 baux relevés sont d'une durée de cinq ans ou moins.

10.52 Nous avons relevé diverses situations relatives à l'application de cette clause, dont les suivantes:

— Certains baux mentionnent que le loyer de base ne peut être ajusté en deçà d'un taux d'intérêt précisé au bail. Ainsi, la Société ne peut bénéficier d'une baisse de loyer si le taux de financement du propriétaire devient inférieur à celui mentionné au bail;

— La Société n'a pas toujours obtenu les renseignements lui permettant de connaître les taux réels de financement des hypothèques des propriétaires;

— La Société n'a pu, en vertu de la clause d'ajustement, obliger un propriétaire à renouveler son hypothèque pour la durée qu'elle jugeait la plus avantageuse. Ainsi, elle n'a pu réaliser des économies qu'elle estimait à environ 1 M$ sur une période de 10 ans;

— Un propriétaire a remboursé, en cours de bail, l'hypothèque grevant son immeuble et portant intérêt au taux de 20 %. La Société continue de payer un loyer de base calculé en fonction de ce taux.

10.53 La Société devrait réévaluer la pertinence d'utiliser, dans les baux autres que du type location-acquisition, la clause d'ajustement du loyer de base qui tient compte des variations à la hausse ou à la baisse du taux de financement des hypothèques.

Commentaire de la Société: « *Cette clause d'ajustement du loyer de base a été retirée depuis le printemps 1989 des baux standardisés utilisés par la Société.*

Plusieurs des baux concernés par cette clause d'ajustement ont été signés par le ministère des Travaux publics à une période où les taux d'intérêts fluctuaient rapidement. L'approche visait à obtenir les loyers de base plus bas en partageant avec le locateur le risque de variation du taux de financement.

Depuis l'avènement de la Société, l'utilisation de cette clause a été plus restreinte mais elle est souvent demeurée dans les baux ayant fait l'objet d'un renouvellement.

Il convient de préciser que cette clause a produit des avantages pour le locataire lorsque introduite dans des baux signés en période de haut taux d'intérêt. Elle a eu pour effet de réduire le loyer de base en cours de bail. »

10.54 Clause d'avis de non-renouvellement et renouvellement des baux. À défaut, par l'une ou l'autre des parties, de signifier un avis de non-renouvellement dans un délai spécifié au bail, ce dernier est automatiquement renouvelé selon certaines modalités. Lorsqu'un tel avis est signifié, un nouveau bail doit être négocié et signé si la Société et le propriétaire désirent le renouveler.

10.55 En 1986, la Société a établi une norme servant à déterminer le délai minimum à spécifier au bail pour signifier un avis de non-renouvellement. Cette norme est trop générale. Son imprécision peut avoir des conséquences sur les négociations futures avec les propriétaires si des délais trop courts d'avis de non-renouvellement sont indiqués au bail.

10.56 Par ailleurs, la location d'un nouvel espace est régie par un processus d'appel d'offres alors que le renouvellement des baux et l'ajout d'espace s'effectuent généralement par négociations de gré à gré.

10.57 La Société ne consigne pas toujours au dossier l'information à l'appui du prix de location négocié. Peu de dossiers contiennent un compte rendu de ces négociations. Nous n'avons pas retrouvé de comparaisons de prix avec ceux d'édifices comparables dans les mêmes secteurs; cette information est importante pour justifier les prix de location convenus.

10.58 De plus, la Société a signé le renouvellement de baux importants plus de deux ans après la date d'entrée en vigueur de ces baux.

10.59 La Société devrait préciser la norme concernant les délais d'avis de non-renouvellement des baux.

10.60 Les dossiers de la Société devraient contenir l'information à l'appui des prix qu'elle consent à payer pour l'espace loué. Les renouvellements de baux devraient être conclus avant la date de leur entrée en vigueur.

Commentaire de la Société: « *La Société a élaboré une politique administrative relative à la gestion du renouvellement des baux dans laquelle sont bien définis les objectifs poursuivis, les contrôles d'évaluation de la meilleure opportunité ainsi que le partage des responsabilités des différents intervenants de la Société. La normalisation des préavis en fait partie. De plus, l'information à l'appui des prix est maintenant portée aux dossiers.* »

c. Aliénation d'immeubles

10.61 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1989, la Société a aliéné des immeubles pour 5,1 M$. Lorsqu'elle vend des immeubles à des entreprises privées ou à des particuliers, la Société procède par appel d'offres public. Elle ne l'a pas fait lors de la vente d'un terrain pour un montant de 2 M$.

10.62 La Société devrait utiliser le processus d'appel d'offres public lorsqu'elle cède des immeubles à des entreprises privées ou à des particuliers.

Commentaire de la Société: « *Le seul dossier de cession d'immeuble sans appel d'offres par la Société est celui d'un lot qui s'est fait sur la base des coûts d'acquisition indexés. Cette transaction a été effectuée en 1985 dans le cadre d'un projet important pour l'économie régionale et les prévisions à l'époque escomptaient des retombées économiques très importantes pour la région et le gouvernement du Québec avait intérêt à participer à ce projet via la SIQ. Le prix obtenu de 28 $ le p.c. était considéré comme très avantageux par la Société.* »

Exploitation immobilière

Octroi des contrats de services

10.63 L'exploitation des immeubles est soumise en bonne partie à la politique du « faire faire » de la Société. La majorité des activités d'exploitation est l'objet de contrats de services avec des entreprises du secteur privé. Durant l'exercice 1988-1989, ces contrats de services ont coûté plus de 20 M$ à la Société.

10.64 Au cours du même exercice, 32 % des contrats de services pour l'exploitation des immeubles ont été octroyés après la date prévue pour le début des services.

10.65 La Société devrait octroyer les contrats de services en temps requis.

Commentaire de la Société: « *En accord avec la recommandation du vérificateur général, la Société est à mettre en place les mécanismes nécessaires pour s'assurer que les contrats de services sont octroyés avant la date ou le service est requis. Chacun des cas qui a été souligné fait actuellement l'objet d'une étude à partir de laquelle le mécanisme de suivi sera implanté.* »

Tarification et facturation

a. Tarification de l'espace loué

10.66 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1989, les revenus de loyers facturés aux ministères et organismes publics ont atteint près de 380 M$.

10.67 La tarification de l'espace loué se concilie mal, à notre avis, avec un des objectifs exprimés lors de l'adoption de la loi sur la Société, à savoir : « responsabiliser les ministères clients (...) et leur faire (...) assumer le coût correspondant à la qualité des services qu'ils demanderont. »

10.68 Cette tarification est déterminée de façon à atteindre l'équilibre budgétaire de la Société et tient peu compte des conditions du marché immobilier. Par exemple, le loyer de base facturé aux occupants est, à l'occasion, inférieur à celui que la Société paie aux propriétaires. L'analyse des revenus et des dépenses de ces locations montre, pour l'exercice terminé le 31 mars 1988, un déficit supérieur à 8 M$, relatif à l'espace loué à plus de 300 occupants.

10.69 La tarification de l'espace loué devrait tenir compte des objectifs exprimés lors de l'adoption de la loi sur la Société.

Commentaire de la Société : « La Société est d'accord avec les commentaires du vérificateur. En effet, la tarification en vigueur ne vise qu'un équilibre revenus/dépenses et fait peu de référence aux données du marché immobilier. Une révision de la réglementation (mandat 8 du programme d'amélioration de fonctionnement de la Société) a été amorcée et la Société recommandera au gouvernement de modifier, pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, la réglementation de la tarification d'espace loué pour qu'elle représente le loyer du marché plus un honoraire de gestion.

Cette modification permettra de tarifer une partie importante du parc immobilier sur une base du marché. Pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, la Société vise à tarifer les propriétés sur une base du marché mais pour ce faire, elle devra réviser sa politique de financement ainsi que celle du remboursement de sa dette. »

b. Facturation des services d'aménagement ou de modification d'espace

10.70 La Société ne facture pas avec diligence à ses clients les services d'aménagement ou de modification d'espace dont le coût est supérieur à 10 000 $. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1989, le délai moyen entre la date de fin des travaux et la date de facturation des services a été de 122 jours. De plus, 43 % des services n'ont été facturés qu'au cours du dernier mois de l'exercice, bien que la terminaison des projets se soit échelonnée tout au long de l'année. Aucune facturation n'a été faite pour ces services au cours des quatre premiers mois de l'exercice.

10.71 La Société devrait facturer les services le plus tôt possible après qu'ils ont été rendus.

Commentaire de la Société : « La Société est d'accord avec la recommandation du vérificateur général. Nous avons un groupe de travail qui étudie le problème des délais de facturation aux clients pour en détecter les causes et apporter les correctifs appropriés. Des progrès dans les délais de facturation ont été constatés au cours des premiers mois de l'exercice 1989-1990. Les suivis de notre groupe de travail nous permettront d'atteindre les délais minimums au cours du prochain exercice financier.

Liste des recommandations

Planification immobilière

10.19 La Société devrait disposer d'un plan de développement qui tienne compte des besoins immobiliers des clients.

10.20 La Société devrait établir un plan à long terme de conservation des édifices.

Mesure de la performance et information de gestion

10.26 La Société devrait préciser ses objectifs généraux et établir des indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte. Elle devrait assurer le développement de ses systèmes d'information de gestion de manière à disposer d'une information fiable.

Réalisation immobilière

a. Construction et aménagement

10.33 La Société devrait préciser les rôles et responsabilités des unités administratives chargées de donner suite aux demandes de services; elle devrait mettre en place des mécanismes de coordination permettant d'en assurer adéquatement la réalisation.

10.38 La Société devrait contrôler les délais de réalisation des demandes des clients.

10.39 La Société devrait s'assurer du respect des échéances pour les demandes de modifications d'espace et les demandes de construction et d'aménagement dont le coût estimatif dépasse 25 000 $.

10.44 La Société devrait contrôler l'affectation de ses ressources professionnelles internes.

10.46 La Société devrait s'assurer de la qualité des travaux de construction et d'aménagement.

b. Location d'espace

10.53 La Société devrait réévaluer la pertinence d'utiliser, dans les baux autres que du type location-acquisition, la clause d'ajustement du loyer de base qui tient compte des variations à la hausse ou à la baisse du taux de financement des hypothèques.

10.59 La Société devrait préciser la norme concernant les délais d'avis de non-renouvellement des baux.

10.60 Les dossiers de la Société devraient contenir l'information à l'appui des prix qu'elle consent à payer pour l'espace loué. Les renouvellements de baux devraient être conclus avant la date de leur entrée en vigueur.

c. Aliénation d'immeubles

10.62 La Société devrait utiliser le processus d'appel d'offres public lorsqu'elle cède des immeubles à des entreprises privées ou à des particuliers.

Exploitation immobilière

Octroi des contrats de services

10.65 La Société devrait octroyer les contrats de services en temps requis.

Tarification et facturation

a. Tarification de l'espace loué

10.69 La tarification de l'espace loué devrait tenir compte des objectifs exprimés lors de l'adoption de la loi sur la Société.

b. Facturation des services d'aménagement ou de modification d'espace

10.71 La Société devrait facturer les services le plus tôt possible après qu'ils ont été rendus.

Remarques et commentaires

Gestion des ressources informatiques

11. Gestion des ressources informatiques

Table des matières

Aperçu général 199

Nature et portée de la vérification 200

Résultats de notre vérification 200

Coordination gouvernementale 200

a. Sécurité informatique 200

b. Systèmes complémentaires aux systèmes centraux du gouvernement sur la gestion des ressources financières et humaines 203

Encadrement de l'activité informatique dans les organisations gouvernementales 206

a. Planification à long terme 207

b. Planification annuelle 212

c. Gestion 213

d. Suivi et reddition de comptes 217

e. Engagement de la haute direction 218

Liste des recommandations 219

Aperçu général

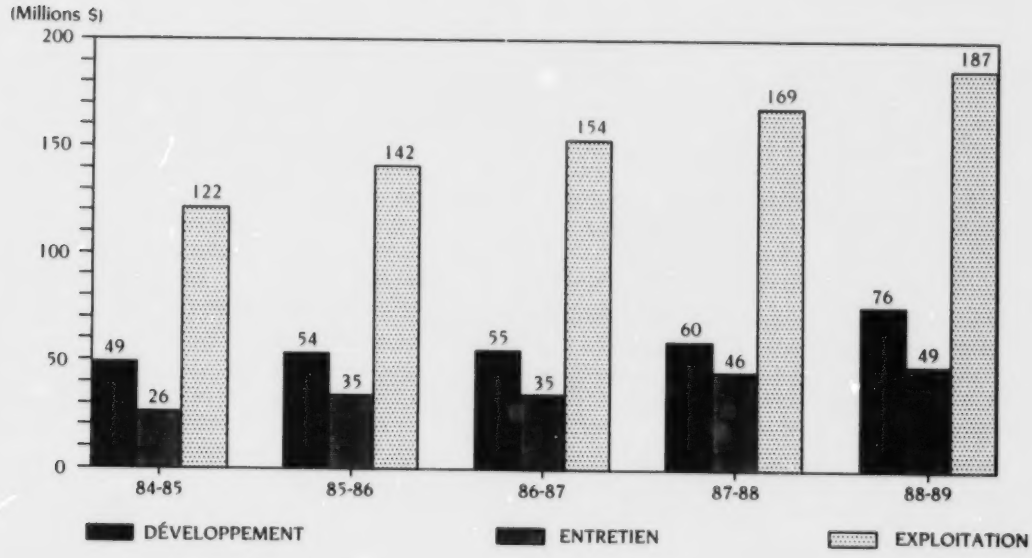
11.1 Le gouvernement du Québec recourt de façon importante à l'informatique pour faciliter son administration et desservir la population. Les ministères et organismes du secteur public disposent de huit ordinateurs de grande puissance auxquels se greffent plus de 9 500 terminaux. À ces équipements s'ajoutent une vingtaine de mini-ordinateurs et près de 8 000 micro-ordinateurs, dont certains sont réunis en réseau. Les nombreux systèmes exploités traitent une foule de données nécessitant une très grande capacité d'emmagasinage sur supports magnétiques. Les activités informatiques requièrent plus de 3 000 années-personnes.

11.2 Chaque ministère ou organisme est responsable de la gestion de ses activités informatiques. Les opérations doivent s'effectuer dans le cadre des lignes directrices émises par les organismes centraux tels le Conseil du trésor et le ministère des Communications.

11.3 Les dépenses en informatique des ministères et organismes dont le budget de fonctionnement est voté par l'Assemblée nationale s'établissent à près de 312 M$ pour l'exercice 1988-1989. Le graphique ci-après montre leur évolution au cours des cinq dernières années, selon qu'il s'agit de développement, d'entretien ou d'exploitation de systèmes.

DÉPENSES INFORMATIQUES

AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES



SOURCE DES DONNÉES: MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS DU QUÉBEC

Nature et portée de la vérification

11.4 Notre vérification vise à nous assurer que les ressources informatiques sont gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et que les gestionnaires rendent compte de leurs responsabilités.

11.5 Le calendrier de nos travaux de vérification s'étend sur trois ans. Dans notre Rapport de l'an dernier (p. 225-232), nous faisions état de nos observations sur la réglementation dans le domaine informatique, sur les outils de support au développement des systèmes ainsi que sur l'évaluation postimplantation des systèmes informatiques. Cette année, nos travaux ont porté sur la coordination gouvernementale en matière de sécurité informatique et sur les systèmes complémentaires aux systèmes centraux du gouvernement. Nous avons également examiné l'encadrement des activités informatiques dans les ministères et organismes.

11.6 Notre vérification couvre l'ensemble des ministères et organismes dont le budget de fonctionnement est voté par l'Assemblée nationale et qui sont soumis à la réglementation du Conseil du trésor. De façon générale, notre examen a porté sur les trois derniers exercices financiers.

11.7 Un échantillon représentatif d'organisations de grande, de moyenne et de petite envergure a été sélectionné de façon discrétionnaire. Le nombre d'organisations (ministères et organismes) varie en fonction de la nature des activités informatiques examinées et des objectifs de notre vérification.

Résultats de notre vérification

Coordination gouvernementale

a. Sécurité informatique

11.8 Le caractère essentiel de certains systèmes en exploitation et la nature même des informations traitées requièrent qu'on leur accorde une protection particulière. Par exemple, les systèmes d'aide aux défavorisés, d'enregistrement des droits immobiliers et de perception des impôts pourraient difficilement tolérer des arrêts prolongés. De même, les informations personnelles concernant les citoyens ne sauraient être divulguées à des personnes autres que celles qui doivent y avoir accès dans le cadre de leur travail.

11.9 Dans un premier temps, notre vérification de la sécurité vise, par l'analyse de la réglementation gouvernementale pertinente et de l'organisation relative à la sécurité, à s'assurer que l'encadrement actuel favorise une protection adéquate des équipements informatiques, des logiciels et des données. Dans un deuxième temps, elle vise à se rendre compte de l'existence d'une relève opérationnelle et adaptée aux besoins du gouvernement.

11.10 Définition des orientations et exigences de contrôle. Le gouvernement s'applique depuis quelques années à définir ses orientations et ses exigences de contrôle en matière de sécurité informatique. Les résultats concrets tardent toutefois à se manifester:

- Les grandes orientations gouvernementales et les responsabilités des intervenants en matière de sécurité informatique ne sont pas clairement définies;

- La norme gouvernementale sur la sécurité informatique est désuète à certains égards. D'une part, les responsabilités y sont attribuées principalement aux informaticiens alors que cette conception ne correspond plus à la réalité, la sécurité étant, en fait, l'affaire de tous les employés. D'autre part, des secteurs d'activités comportant

des risques élevés ne sont pas régis par la norme, notamment la sécurité d'accès aux ressources informatiques, la micro-informatique, les télécommunications et la sécurité à prévoir lors du développement des applications informatiques.

11.11 Cet encadrement incomplet ouvre grande la porte à la démobilisation des intervenants plus ou moins conscients de leur rôle et à l'éparpillement des efforts qui devraient être centrés sur les attentes du gouvernement.

11.12 Application de la norme de sécurité. Malgré les réserves exprimées, la norme gouvernementale en vigueur sur la sécurité informatique comprend des éléments indispensables à une bonne sécurité. Leur mise en place relève en premier lieu des ministères et organismes. Plusieurs d'entre eux ne se sont pas dotés de certains instruments de gestion requis par la norme. Ainsi, sur dix organisations vérifiées:

- Deux n'ont pas nommé de coordonnateur de la sécurité qui aurait une vision globale sur tous les aspects de la sécurité;
- Six ne disposaient pas d'un programme de sécurité appuyé sur une connaissance de l'ensemble des risques courus;
- Aucune organisation ne s'est dotée d'un programme continu de sensibilisation à la sécurité informatique;
- Une seule organisation effectue une évaluation annuelle du développement et du fonctionnement des mesures de sécurité.

11.13 Ces dérogations peuvent conduire à une accumulation de mesures de sécurité non intégrées, ainsi qu'à un manque de sensibilisation et de collaboration du personnel qui en vient à ne plus percevoir les risques associés à l'informatique.

11.14 Relève des systèmes gouvernementaux. Dans l'attente d'une solution globale de relève de ses systèmes informatiques, le gouvernement identifiait, en 1982, 16 systèmes informatiques essentiels pour lesquels une relève devait être prévue. Cependant, ce n'est que six ans plus tard qu'il définissait clairement ses orientations. Dans l'intervalle, le maintien d'une relève relativement précaire a coûté environ 3 M$. La précarité de cette relève nous est apparue à l'analyse des constats suivants:

- Aucune modification, depuis 1982, à la liste des systèmes essentiels reconnus par le Conseil du trésor et absence d'un mécanisme formel de révision. Rien ne confirme que les mesures de relève en place tiennent compte de tous les systèmes vraiment essentiels;
- Difficulté à faire face à des arrêts de production de longue durée. Les mesures de relève, applicables uniquement aux fonctions vitales des systèmes essentiels, ne constituent qu'une solution de rechange de courte durée. Les mesures globales de relève autorisées en décembre 1988 par le Conseil du trésor devraient combler cette lacune;
- Abandon des tests de relève, pendant la dernière année, pour les ministères et organismes dont le budget de fonctionnement est voté par l'Assemblée nationale. Si une relève s'avérait nécessaire, il pourrait arriver qu'elle s'effectue sur une période plus longue que prévu ou même qu'elle soit impossible;
- Absence de tests sur la possibilité d'une relève simultanée des systèmes essentiels. En situation de grève, par exemple, des problèmes techniques et administratifs pourraient se poser.

11.15 Nous avons recommandé au Conseil du trésor de préciser au plus tôt les attentes, orientations et exigences gouvernementales en matière de sécurité. Nous lui avons recommandé aussi de réviser périodiquement la liste des systèmes informatiques qu'il considère essentiels.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: Le Secrétariat mentionne que la mise en œuvre d'un encadrement complet et cohérent de la sécurité dans l'Administration constitue un objet de préoccupation pour le Conseil du trésor depuis plusieurs années. En novembre 1986, il demandait au ministère des Communications d'élaborer un plan d'action visant à protéger adéquatement les systèmes d'information gouvernementaux. Le ministère présenta alors une proposition globale comprenant un plan de relève des systèmes essentiels, une norme de sécurité informatique et une politique de sécurité.

Le plan de relève a été adopté en décembre 1988 et un contrat de services pour la relève des systèmes informatiques essentiels du gouvernement a été autorisé en juillet 1989. Par ailleurs, des projets de normes et de politiques font actuellement l'objet de travaux et d'échanges entre les intervenants directs dans ce dossier. Un cadre de gestion de la sécurité indiquant clairement la volonté gouvernementale, les mesures à implanter pour protéger l'ensemble des systèmes d'information et les responsabilités des ministères et organismes à ce chapitre devrait être adopté dès l'automne 1989 par le Conseil du trésor.

Quant à la révision des systèmes essentiels gouvernementaux, les modalités en seront établies dans le cadre de gestion de la sécurité mentionné précédemment. L'identification, par les ministères et les organismes, des systèmes essentiels pour lesquels un niveau de sécurité élevé doit être assuré et qui est requise par la décision de décembre 1988, constitue cependant un préalable à cette opération.

11.16 Nous avons recommandé au ministère des Communications de poursuivre ses efforts, en collaboration avec les ministères et organismes, en vue de proposer des exigences gouvernementales de contrôle et ce, pour l'ensemble des secteurs d'activités informatiques comportant des risques importants. Nous lui avons recommandé également de réaliser des tests assurant la relève simultanée de l'ensemble des systèmes essentiels.

Commentaire du ministère des Communications: Le ministère mentionne que l'adoption prochaine par le Conseil du trésor du projet de politique et de la norme révisée favorisera une plus grande adhésion des divers intervenants dans le domaine de la sécurité. Le ministère s'intéresse de près à l'élaboration d'un programme cadre de sensibilisation du personnel.

Pour ce qui est de la relève des systèmes informatiques, le ministère mentionne que, suite à la décision du Conseil du trésor du 20 décembre 1988, une infrastructure partagée entre les secteurs public et privé a été mise en place afin de répondre non seulement aux besoins des systèmes essentiels gouvernementaux, mais aussi à la relève de centre de traitement en cas de désastre. Quelques ministères et organismes ont également déjà conclu un contrat pour la relève de leur centre avec la Direction générale de l'informatique. Enfin, un programme exhaustif pour la conduite d'essais a été élaboré et est en cours.

En plus de ces mesures de relève d'ensemble, le ministère fait état également du processus récent d'identification des systèmes essentiels ministériels traités à la Direction générale de l'informatique et d'une révision éventuelle de la liste des systèmes essentiels gouvernementaux de 1982.

11.17 Nous avons recommandé aux ministères et organismes, tout en tenant compte de l'ampleur de leurs opérations respectives, de se conformer avec plus de rigueur à la norme gouvernementale sur la sécurité informatique.

Commentaire des ministères et organismes: Les ministères et organismes sont d'accord avec les recommandations émises et se proposent d'accentuer les efforts déjà entrepris pour adhérer davantage à la norme gouvernementale sur la sécurité informatique.

b. Systèmes complémentaires aux systèmes centraux du gouvernement sur la gestion des ressources financières et humaines

11.18 Mise à part la vocation spécifique de chaque ministère et organisme, de nombreux besoins administratifs leur sont communs, telle la gestion des ressources financières et humaines. La mise en commun de ces besoins et des moyens pour les satisfaire requiert l'intervention des organismes centraux responsables de la réglementation et de la coordination de même que la contribution des ministères et organismes usagers.

11.19 Le gouvernement exploite des systèmes centraux pour la gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) et la gestion du personnel (SAGIP). Les ministères et organismes utilisent des systèmes complémentaires pour satisfaire leurs besoins en matière de gestion des ressources financières et humaines.

11.20 Notre vérification a pour but de s'assurer que les organismes centraux ainsi que les ministères et organismes utilisent une approche favorisant le développement et l'utilisation économique de ces systèmes informatiques. Notre examen couvre les trois derniers exercices financiers et porte sur 28 ministères et organismes.

11.21 Concertation sur le développement des systèmes complémentaires. Il n'existe pas de mécanisme de concertation conforme à une vision d'ensemble des efforts de développement de systèmes informatisés dans les domaines de la gestion des ressources financières et humaines.

11.22 Les ministères et organismes ne peuvent pas toujours tirer parti, au moment opportun, de l'expérience des autres organisations. Ainsi, plusieurs organisations ont consacré des ressources au développement de systèmes informatiques similaires.

11.23 Selon nos constatations, le développement d'un des systèmes complémentaires à SYGBEC, soit celui sur le suivi budgétaire, a manqué manifestement de concertation. Sur 28 organisations vérifiées:

— 22 ont développé des systèmes informatiques similaires soit sur micro-ordinateurs (18), soit sur ordinateur central (4);

— Deux ont uni leurs efforts;

— Quatre utilisent les rapports fournis par le système central (SYGBEC).

11.24 Pour faire connaître les systèmes complémentaires de SAGIP à l'ensemble des ministères et organismes, l'Office des ressources humaines (ORH) a diffusé, en janvier 1989, le « Répertoire des systèmes mécanisés de support à la gestion des ressources humaines ». Bien qu'il ne couvre pas les systèmes en voie de développement, ce répertoire se révèle un outil fort utile.

11.25 En vue de minimiser la duplication des systèmes et d'assurer la cohésion et l'intégrité des données gouvernementales, le Conseil du trésor a demandé, en octobre 1987, que l'ORH revoie et lui soumette ses recommandations sur la surveillance et le contrôle des développements de systèmes dans le domaine des ressources humaines. En l'absence de ces nouvelles recommandations, le Conseil du trésor peut difficilement émettre des orientations, des politiques ou des directives sur le sujet. Entre temps, plusieurs organisations ont affecté des ressources au développement de systèmes informatiques complémentaires à SAGIP sur la formation des ressources humaines et sur le recrutement et la sélection des employés occasionnels. Ainsi, pour 22 des 28 organisations s'étant dotées de systèmes pour la gestion de la formation du personnel, nous avons constaté que:

— 17 ont développé individuellement des applications similaires opérant en majorité sur micro-ordinateurs;

— Quatre ont uni leurs efforts dans le cadre d'un projet pilote et partagent le même système;

— Une organisation a profité de l'expérience d'une autre organisation.

11.26 Le manque de coordination dans le développement de banques d'informations et de systèmes servant au recrutement et à la sélection des employés occasionnels a également contribué à la multiplication d'efforts individuels pour satisfaire les mêmes besoins:

— 17 organisations ont développé individuellement un système informatique similaire;

— Deux groupes, comptant respectivement six et deux organisations, ont uni leurs efforts et partagent les mêmes systèmes;

— Deux organisations n'ont pas informatisé leur système;

— Une organisation a fait l'acquisition d'un système déjà développé.

11.27 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor:

— **D'émettre des orientations, politiques ou directives sur l'à-propos pour les ministères et organismes de procéder à des développements de systèmes répondant aux besoins qui leur sont communs;**

— **De mettre en place des mécanismes permettant de recenser et de faire connaître les travaux entrepris dans le développement de systèmes par les divers ministères et organismes et d'en diffuser les résultats, dans le but de favoriser des réalisations plus économiques.**

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: « La mise en commun de ressources rares, en vue de réaliser une économie d'échelle ou une valeur ajoutée, demeure un objectif privilégié du Conseil du trésor. C'est pourquoi de nombreux mécanismes d'échange et de concertation ont déjà été implantés dans l'Administration à sa demande pour l'acquisition d'équipements, le développement de systèmes d'intérêt général ou l'usage d'infrastructures technologiques communes.

Le Secrétariat du Conseil du trésor partage la préoccupation du vérificateur général relativement à la nécessité d'éviter la duplication des efforts consacrés au développement de systèmes d'information dans l'Administration. Le cadre réglementaire du domaine de l'information et des technologies qui est actuellement en voie d'élaboration précisera les orientations gouvernementales à ce chapitre.

Les recommandations de l'ORH, de même que celles des autres intervenants concernés, seront recueillies au moyen de consultations qui seront réalisées lors de l'élaboration des politiques ou directives.

De plus, le Conseil du trésor a récemment autorisé la création (le 6 juin 1989) du Groupe d'action en gestion financière dont le mandat vise une plus grande concertation entre les responsables du domaine au sein du gouvernement en ce qui concerne notamment les systèmes, les mécanismes et les procédés. »

11.28 Nous avons recommandé à l'Office des ressources humaines de fournir au Conseil du trésor des recommandations sur la surveillance et le contrôle des développements dans le domaine des ressources humaines. Ces recommandations devraient notamment permettre de préciser les orientations et d'établir les politiques relatives au développement des systèmes répondant à des besoins communs des ministères et organismes.

Commentaire de l'Office des ressources humaines: « *Les besoins des ministères et organismes sont extrêmement différents et ne peuvent être satisfaits par un seul système. Par exemple, même si un système central de gestion des candidatures aux emplois occasionnels est disponible au ministère des Communications, seulement 10 ministères et organismes l'utilisent.*

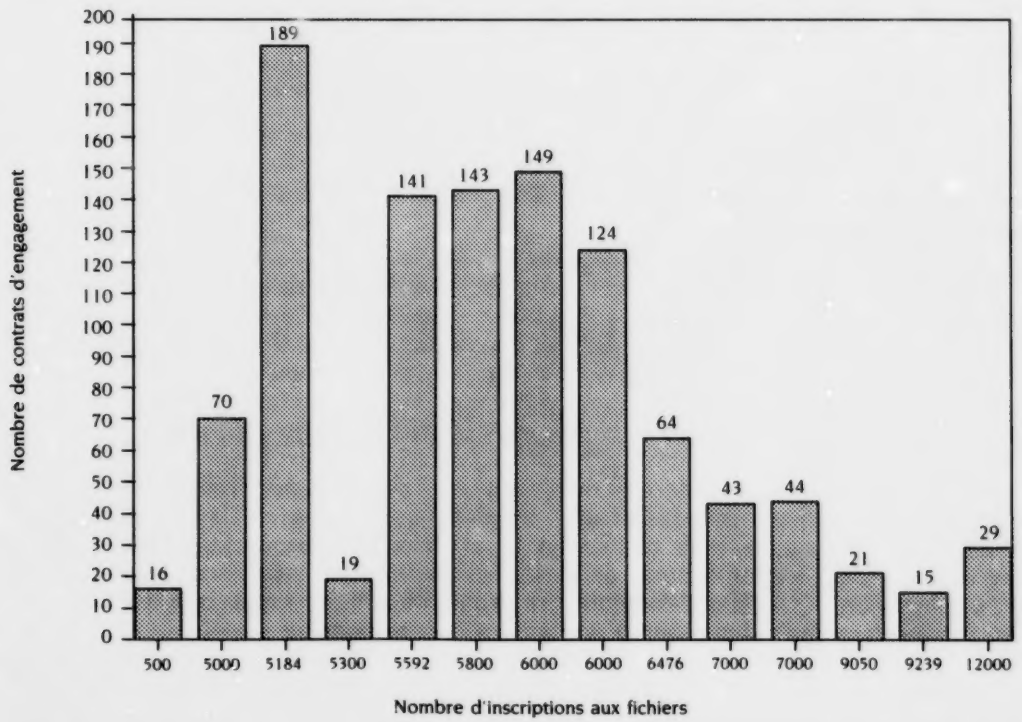
Plusieurs organisations ont mis leurs ressources en commun pour réaliser un projet pilote bureautique comprenant quatre fonctions, mais ce système n'est pas utilisé par l'ensemble des ministères et organismes.

Il ne semble pas utile de contrôler les développements effectués sur micro-ordinateurs, car ceux-ci sont peu coûteux. Quant aux développements sur ordinateur central, ils sont peu nombreux et un contrôle en est fait par le Conseil du trésor au moyen de la planification annuelle de la réalisation des technologies de l'information (PARTI).

La problématique du développement des systèmes centraux et des systèmes ministériels sera examinée dans le cadre du plan directeur de l'ensemble des systèmes d'information pour la gestion des ressources humaines dont l'ORH entreprendra bientôt l'élaboration. »

11.29 Recrutement et sélection des employés occasionnels. Pour être en mesure de profiter des différentes occasions susceptibles de se présenter, une personne intéressée à un emploi occasionnel doit s'inscrire auprès de chaque ministère et organisme utilisant de telles ressources. Un examen du contenu des fichiers de neuf organisations, regroupant 48 800 noms, révèle que plus de 45 % des personnes y sont inscrites dans plus d'un fichier.

11.30 La réglementation gouvernementale et le cadre administratif exigent également le maintien d'un fichier couvrant tous les corps d'emploi. Le graphique suivant illustre le cas de 14 organisations aux prises avec ce problème. Ces données couvrent la période de 12 mois terminée le 31 mars 1989. On remarque, dans un cas extrême, l'octroi de 15 contrats d'engagement en une année, alors que l'organisation concernée avait dû procéder à 9 239 inscriptions dans son fichier.



11.31 Par ailleurs, les organisations ne sont pas toujours informées lorsqu'un candidat cesse d'être disponible. D'après les renseignements obtenus, les directions de personnel doivent parfois rejoindre jusqu'à 30 personnes et effectuer plus d'une centaine d'appels téléphoniques pour être en mesure de répondre à une seule demande de personnel provenant d'un gestionnaire. Le malaise s'accentue lors d'un recrutement visant les cinq corps d'emploi le plus en demande puisque plus de 60 % des candidatures font partie de ce groupe.

11.32 Ce mode de fonctionnement ne contribue pas à l'utilisation économique des ressources prises dans leur ensemble. Nous avons estimé que les 28 organisations vérifiées ont dépensé, en 1987-1988, plus de 2 M$ en coûts directs d'exploitation des systèmes traitant ces informations et plus de 1 M$ en salaires pour la mise à jour des fichiers et le traitement des demandes de personnel provenant des gestionnaires.

11.33 Les personnes désirant poser leur candidature pour des emplois occasionnels doivent s'inscrire à plusieurs endroits. Profitant de cette situation, une entreprise spécialisée en recrutement et gestion de ressources humaines a offert à ses clients d'expédier, contre rémunération, leurs offres de services aux ministères et organismes gouvernementaux. La personne qui a recours à cette entreprise évite ainsi de remplir de multiples offres de services et de les acheminer dans les directions de personnel des différentes organisations.

11.34 D'autres commentaires concernant les systèmes informatiques sur la gestion des candidatures et le recrutement des employés occasionnels apparaissent plus loin dans le présent rapport. Ils portent sur l'application de la méthodologie de développement.

11.35 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de réévaluer le mécanisme administratif en place, dans la perspective d'une gestion plus économique et plus fonctionnelle des ressources affectées à ce secteur d'activités.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: « *Un des grands objectifs de la Loi sur la fonction publique est de favoriser la décentralisation de la gestion des ressources humaines. En adoptant la nouvelle directive sur les occasionnels, le Conseil du trésor a voulu appliquer cette décentralisation à la gestion des occasionnels. Le Secrétariat du Conseil du trésor estime que cette décentralisation de la gestion des occasionnels n'a pas entraîné que des désavantages mais reconnaît qu'il y aurait lieu de réévaluer le mécanisme administratif en place dans la perspective d'une gestion plus économique des ressources affectées à ce secteur d'activités.* »

Encadrement de l'activité informatique dans les organisations gouvernementales

11.36 L'engagement de la haute direction constitue un facteur essentiel pour que les technologies de l'information soutiennent adéquatement la mission, les orientations et les objectifs de tout ministère ou organisme. C'est sous l'impulsion de la haute direction qu'une structure, des politiques et des procédés doivent être mis en place pour guider la participation des usagers et assurer la cohérence entre les orientations stratégiques de l'organisation et les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs de façon optimale.

11.37 La planification à long terme constitue un outil privilégié pour tirer profit des possibilités de l'informatique. Cette planification doit indiquer les changements désirés en matière de données, de systèmes et de technologies. Traduisant de façon plus précise le plan à long terme, la planification annuelle alloue les ressources selon les objectifs et les priorités de l'organisation. Elle est une condition préalable à l'établissement du budget des dépenses. La justesse des plans requiert une mise à jour périodique.

11.38 La planification doit établir, entre autres, des objectifs mesurables en regard de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité; elle doit fournir un calendrier de réalisation, prévoir l'exercice d'un suivi et d'une reddition de comptes et identifier les points critiques de prise de décision.

11.39 Les objectifs de notre vérification des ministères et organismes consistent à s'assurer de ce qui suit:

- L'encadrement de l'ensemble de leurs activités informatiques permet de gérer avec économie et efficience les ressources informatiques et de leur accorder une protection adéquate;
- Les planifications annuelles et à long termes de l'informatique traduisent bien les objectifs de l'organisation et permettent une utilisation optimale des ressources;
- Les développements des systèmes informatiques sont planifiés et organisés d'une façon efficiente et économique;
- Les contrôles et les rapports produits permettent une surveillance adéquate du déroulement des activités.

11.40 En règle générale, les ministères et organismes ont fait des efforts au cours des dernières années pour améliorer leur gestion de l'informatique. Le Conseil du trésor et le ministère des Communications y ont également apporté une attention particulière. En évolution constante, l'informatique représente un des secteurs les plus complexes de l'administration publique et requiert une certaine prudence sur le positionnement des grandes orientations. Bien que nous ayons relevé d'importantes lacunes dans la planification, la gestion, le suivi et la reddition de comptes, il ne faudrait pas conclure que la gestion de l'informatique se détériore et que son état est désastreux.

a. Planification à long terme

11.41 Qualité des plans. Au moment de notre vérification, seules deux des 13 organisations examinées disposaient d'un plan à long terme en informatique comprenant l'ensemble des éléments requis. Quatre d'entre elles (des organisations de moyenne envergure) ne possédaient, entre autres, ni plan à long terme, ni architecture de données, ni orientations technologiques. Trois organisations de grande envergure disposant de plans complets ne les tenaient pas à jour.

ORGANISATIONS / LACUNES	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	TOTAL
Absence de plan										X	X	X	X	4
Plan non à jour			X	X	X									3
Portée insuffisante du plan						X	X	X						3
Absence d'architecture de données							X	X	X	X	X	X	X	7
Absence d'orientations technologiques							X	X		X	X	X	X	6

11.42 Les lacunes paraissant à ce tableau rendent très difficile l'établissement d'une planification annuelle des activités dans une perspective à long terme. De plus, une organisation qui adopte des plans d'une portée insuffisante, couvrant une partie seulement des

activités informatiques ou un seul secteur d'opération, augmente d'autant les risques d'incompatibilité entre ces plans et avec les objectifs ou les priorités organisationnels. Enfin, les gestionnaires des organisations qui utilisent un plan qui n'est pas à jour peuvent difficilement tenir compte des progrès technologiques, des nouvelles priorités ou des nouveaux besoins en matière d'information de gestion ou de sécurité.

11.43 Une planification inadéquate expose les ressources informatiques à une mauvaise affectation. Cela peut se traduire notamment par le développement de systèmes peu ou moins rentables, par le développement de systèmes non intégrés, par l'élaboration de banques de données de qualité moindre et par l'acquisition d'équipements incompatibles entre eux ou d'une utilité douteuse.

11.44 Établissement des éléments mesurables et suivi des réalisations. Seules quelques organisations ont quantifié adéquatement les coûts et les avantages de leurs plans. L'identification des avantages est habituellement qualitative. Lorsque les avantages sont quantifiés, ils ne découlent pas uniquement de l'informatisation des opérations mais aussi des réformes administratives envisagées.

11.45 Même au stade de la réalisation des projets, des imprécisions importantes demeurent quant aux coûts et aux avantages. De façon générale, les organisations ne procèdent pas à une évaluation complète de la rentabilité des projets. Dans 15 systèmes examinés, les éléments négligés au moment de la prise de décision (à l'étape de l'analyse préliminaire) sont principalement les suivants:

Éléments absents	Nombre de systèmes
Coût de l'analyse préliminaire	13
Coût des ressources techniques	7
Coût de participation des usagers	7
Évaluation des avantages	4
Actualisation des coûts et des avantages en fonction de la durée de vie utile du système	12

11.46 Les coûts dont on ne tient pas compte représentent en moyenne 60 % des coûts de réalisation technique. De plus, dans un projet dont les coûts totalisaient 8,4 M$, une organisation a ignoré, lors de l'étude de rentabilité, le coût de ses ressources internes évalué à 3,5 M$. Les frais d'investissement étaient présentés à 4,9 M$ et répartis sur trois ans. Ainsi, sur la base de ces seules données, le recouvrement des coûts était censé se faire à l'intérieur d'une période de quatre ans après la mise en œuvre du système.

11.47 Bien que des changements ou des retards importants soient survenus entre l'analyse préliminaire et le début des travaux ou au cours des travaux de développement, les études de rentabilité de six systèmes n'ont pas été réévaluées afin d'établir l'à-propos de poursuivre les projets.

11.48 Le fait de ne pas considérer tous les coûts dans les analyses préliminaires ou de ne pas réévaluer la situation au moment opportun peut influencer grandement les décisions à prendre. De même, l'absence ou l'insuffisance d'éléments mesurables rend difficile le suivi de la réalisation du plan à long terme.

11.49 Confection et mise en œuvre du plan à long terme. Nous avons constaté des retards importants dans la confection, l'approbation ou la mise en œuvre des plans

informatiques à long terme ou des orientations stratégiques. Par exemple, pour un ministère, il s'est écoulé plus de quatre ans entre le début de l'élaboration du plan et le moment où les premiers développements ont été entrepris.

11.50 La confection même du plan n'est habituellement pas considérée comme une priorité par les autorités. Cet exercice n'est pas toujours encadré de façon à permettre une reddition de comptes régulière sur l'avancement des travaux. De plus, les approbations des autorités de l'organisation et du Conseil du trésor sont parfois très longues à obtenir. Les délais d'approbation sont encore plus prononcés lorsque la rentabilité du plan proposé ne satisfait pas aux exigences du Conseil du trésor ou lorsque les orientations technologiques se situent en marge de celles que préconise le ministère des Communications. Un changement à la haute direction peut enfin contribuer à retarder la production d'un plan déjà en préparation ou à remettre en cause un plan existant. Par exemple, une organisation en était à sa troisième tentative de plan à long terme en trois ans; les deux premières avaient été suspendues. Ces suspensions coïncidaient avec l'arrivée d'un nouveau dirigeant.

11.51 Les lenteurs observées obligent les gestionnaires à adopter des solutions de rechange. À titre d'exemple, une organisation a investi plus de 10 M$ pour des systèmes non intégrés en attendant de faire approuver la stratégie de mise en œuvre de son plan directeur par le Conseil du trésor et alors qu'elle concevait les grandes orientations de son informatique (architectures des technologies, des données et des traitements).

11.52 Les retards de mise en œuvre du plan peuvent être le fait d'une sous-estimation importante de la charge de travail. Il arrive aussi que les ressources fournies pour la réalisation des activités planifiées soient insuffisantes pour permettre de les réaliser selon les échéanciers prévus, signe d'une planification trop ambitieuse. Nous avons observé que la durée moyenne des projets de développement était du double de celle qui était prévue. Cette situation oblige souvent à reprendre des étapes de développement; elle augmente le risque de changements attribuables à l'évolution des besoins des usagers, au roulement du personnel clé ou à l'évolution technologique. Le tableau suivant résume la situation. Ainsi qu'on pourra l'observer, l'écart entre la durée prévue et la durée réelle varie selon l'importance des efforts de développement.

Efforts réels de développement (mois-personnes)	**Nombre de systèmes**	**Durée (mois)**		
		Prévue	**Réelle**	**Écart %**
Moins de 60	3	9	11	22
Entre 61 et 120	4	14	24	71
Entre 121 et 180	4	9	17	89
Plus de 180	4	24	62	158
Moyenne		15	30	100

11.53 Là où les avantages devaient représenter plus de 11 M$ pour une année, nous avons évalué que le retard à les récupérer a occasionné un manque à gagner de 3,5 M$.

11.54 Plusieurs causes expliquent les retards constatés dans la réalisation des projets. Les principales sont: une ligne d'imputabilité mal tracée, une définition insuffisante des travaux à exécuter, les contraintes du cycle budgétaire, la difficulté d'intégration des procédés gouvernementaux et l'inadéquation entre les ressources affectées et le travail à accomplir. Les quelques cas suivants illustrent la situation:

— Une organisation a développé un système dont la réalisation s'est échelonnée sur plusieurs années. Ce système fonctionne sur un réseau qui nécessite un logiciel de gestion

des télécommunications. Au cours du développement du système, un nouveau logiciel a été mis en place pour le réseau. L'organisation n'a pas adapté la partie déjà développée de son système au moment de la mise en place du nouveau logiciel et n'en a pas non plus poursuivi le développement en fonction de ce dernier, préférant le terminer selon l'ancien. Moins d'un an après l'implantation du système, l'organisation était contrainte de l'adapter au nouveau logiciel. Il aurait été moins coûteux de procéder aux modifications au système en développement dès la mise en place du nouveau logiciel;

— L'entretien annuel d'un système et la continuation de son développement étaient confiés à une même personne. L'entretien accaparant une bonne partie de ses efforts, le rythme du développement, déjà au ralenti, a été affecté d'autant et, par ricochet, la satisfaction des besoins exprimés par les usagers;

— Le développement d'un système était interrompu depuis un an. De nouveaux efforts seront requis pour récupérer l'équipe de développement et mettre à jour les besoins des usagers;

— La réalisation technique d'un système a débuté 30 mois après le dépôt de l'analyse préliminaire.

11.55 Nous avons fait les recommandations suivantes aux différentes organisations concernées:

— **Se doter d'une planification à long terme couvrant l'ensemble de leurs activités informatiques et comprenant les grandes orientations de l'informatique (architectures des technologies, des données et des traitements). Ces plans devraient faire état des priorités et comporter des objectifs mesurables quant aux avantages et aux coûts. À la lumière des besoins et en relation avec l'ampleur des opérations de chaque organisation, les éléments de cette planification devraient être élaborés avec un souci constant d'économie, d'efficience et d'efficacité;**

— **Mettre à jour leurs plans à long terme lorsque surviennent des changements importants;**

— **Tenir compte de tous les coûts pour évaluer l'à-propos d'investir dans un projet;**

— **Réaliser et mettre en œuvre leurs plans à long terme selon les échéanciers prévus;**

— **Prendre les moyens pour raccourcir le plus possible la durée des projets de développement afin de réduire les facteurs de risques entraînant une augmentation des coûts et de récupérer les avantages anticipés;**

— **Réévaluer l'opportunité de continuer un projet lorsque des modifications importantes surviennent en cours de développement.**

Commentaire des ministères et des organismes: Les organisations sont d'accord avec nos recommandations au sujet de la planification. Certains travaux sont déjà entrepris pour parfaire l'architecture de leurs données ou pour compléter leur choix de technologies. Les organisations précisent qu'elles incluront toutes les activités informatiques dans la révision de leur planification.

Dans l'ensemble, les organisations se disent d'accord avec nos recommandations portant sur l'évaluation de l'à-propos d'investir dans un projet et elles entendent les appliquer lors des prochains développements de systèmes.

Pour ce qui est de la durée des projets de développement, les organisations mentionnent qu'elles tiendront compte de nos recommandations à l'égard des activités sous leur contrôle. Elles soulignent que certains retards sont imputables à des organismes centraux du gouvernement.

Des organisations ont mentionné que le degré d'avancement des projets de développement était fonction des disponibilités budgétaires puisqu'elles devaient assumer le coût de ces projets d'investissement à même leur budget.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: « Le vérificateur général dégage des conclusions critiques à l'égard du processus de planification sans faire état des modalités particulières de contrôle ponctuel que le gouvernement avait mis en vigueur pour faire face à l'évolution des méthodes de planification dans un contexte de changement profond et d'apparition d'une réalité nouvelle de pénétration des technologies de l'information. »

Le Secrétariat du Conseil du trésor affirme par ailleurs que les difficultés et carences observées par le vérificateur général reflètent bien la situation puisque le Secrétariat a déjà fait des constats similaires en 1986 et 1987. Il déplore toutefois que les diagnostics posés le soient en regard « ... d'un processus théorique de planification dont certaines notions, notamment les architectures, n'étaient pas encore éprouvées ni vraiment disponibles à l'époque visée par la vérification. Si ces notions apparaissent maintenant comme des exigences pour le futur, il ne pouvait en être ainsi il y a quelques années.

Par ailleurs, les recommandations du vérificateur général laissent croire à la nécessité d'un processus de planification permanent, uniforme et complet pour toutes les organisations alors que certaines d'entre elles n'ont pas de tels besoins.

... Depuis 1982, le Conseil du trésor a exigé des plans des ministères ou organismes qui entreprenaient des développements d'envergure ou qui poursuivaient la pénétration de postes de travail. En l'absence de plans exhaustifs et en pleine conscience de la difficulté pour les organisations d'en arriver à une maîtrise de tels exercices de planification à long et à court termes, le Conseil du trésor et le gouvernement ont décidé de maintenir un contrôle serré des développements de systèmes ainsi que des acquisitions des biens et services et ils ont exigé que seuls soient satisfaits les besoins comportant un caractère de nécessité ou de rentabilité. En outre, le contrôle des acquisitions de biens a fait intervenir les organismes horizontaux afin d'assurer la compatibilité, la connectivité et la portabilité des appareils, tout en minimisant la captivité du gouvernement à l'égard des fabricants. C'est dans ce contexte de contrôle des projets ponctuels que le gouvernement a accepté la poursuite des développements et qu'il a continué à inviter les ministères à se doter d'une organisation adéquate et de plans stratégiques et opérationnels. »

Tout en se référant à une récente opération d'envergure auprès de l'ensemble des intervenants dans le domaine des technologies de l'information visant à doter les organisations de processus de gestion évolués, susceptibles de combler les recommandations du vérificateur général, le Secrétariat conclut:

« Le Secrétariat entérine donc généralement les recommandations du vérificateur général, mais il regrette que les constats relatifs au processus de planification risquent de faire croire que le gouvernement a laissé aller l'appareil gouvernemental sans contrôle suffisant, durant ce cheminement vers une planification plus systématique. »

11.56 RÉACTION AU COMMENTAIRE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR: **Notre recommandation à l'effet que les organisations doivent se doter d'une planification à long terme couvrant l'ensemble des activités implique que le processus lui-même soit uniforme. L'accent à mettre sur chacun des éléments est tributaire des particularités de chaque organisation. Les grandes orientations doivent être déterminées préalablement à des actions administratives majeures comme le développement d'applications importantes ou l'acquisition d'équipements informatiques.**

6. Planification annuelle

11.57 Les organisations que nous avons vérifiées produisent divers documents de planification annuelle de l'activité informatique, à savoir:

— Un plan d'activités;

— Un plan de la capacité de traitement et d'emmagasinage des données;

— Un programme de développement;

— Un programme d'acquisition d'équipements.

11.58 Sur 12 organisations examinées, cinq disposent d'une planification intégrée qui couvre l'ensemble des activités dans le domaine des technologies de l'information prévoyant les ressources humaines, financières et matérielles ainsi que les échéances de réalisation. Nous avons constaté que:

— Deux organisations ne possédaient pas de programme annuel d'activités de développement, d'entretien et d'acquisition d'équipements;

— Une organisation ne disposait d'un plan que pour l'une de ses directions générales;

— Dans quatre organisations, les plans élaborés par les unités administratives n'avaient pas été intégrés pour permettre une vue d'ensemble; trois de ces organisations ne planifiaient pas toutes leurs activités récurrentes.

11.59 Par ailleurs, les différentes planifications ne s'articulent pas toujours bien avec le processus budgétaire de l'organisation. Une des conséquences majeures de cette carence est de confiner l'utilité de la planification à la dimension utilisation des ressources, l'aspect optimisation pouvant alors difficilement être considéré. Cet effet s'amplifie lorsque les différentes planifications ne sont pas intégrées. L'exercice du suivi à faire par la haute direction devient également plus laborieux. Dans deux cas que nous avons relevés, le plan annuel ne reflétait pas entièrement les priorités ministérielles énoncées dans le plan à long terme ou son équivalent.

11.60 En 1988-1989, les différentes organisations vérifiées ont produit un plan annuel de réalisation qui comporte plusieurs des éléments d'une planification complète. Ce plan n'a pu être utilisé comme outil de planification pendant l'exercice car il n'a été produit pour une première fois que vers décembre 1988, à la demande du Conseil du trésor. Ce nouveau plan a l'avantage d'offrir une vision globale, intégrée, et constitue une amélioration certaine. Plusieurs organisations ont commencé en 1989 à intégrer ce plan annuel de réalisation à leur processus de planification informatique et à leur processus budgétaire pour l'année 1989-1990.

11.61 Nous avons recommandé aux organisations de veiller à ce que leur processus de planification annuelle de l'informatique se fasse dans le souci d'une utilisation optimale des ressources et:

— Se traduise par un plan couvrant l'ensemble des activités et prévoyant les ressources et les échéanciers de réalisation;

— S'articule avec le processus budgétaire;

— Reflète les priorités énoncées dans leur plan à long terme.

Commentaire des ministères et organismes: *Plusieurs ministères et organismes prévoient mettre en place les mécanismes nécessaires pour le cycle budgétaire* 1990-1991.

Comme la majorité des ministères élaborent déjà plusieurs documents de planification, ils prévoient procéder à leur intégration de sorte que la planification annuelle couvre l'ensemble des activités informatiques.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: « *Le Secrétariat prend note avec intérêt des commentaires du vérificateur général à l'effet que le plan annuel qu'il a proposé au gouvernement ait l'avantage d'apporter une vision globale intégrée au ministère ou à l'organisme qui l'utilise dans le processus annuel.* »

c. Gestion

11.62 La saine gestion des ressources informatiques commande la mise en place d'une structure, de politiques et de procédés pour encadrer les activités.

11.63 La plupart des ministères et organismes vérifiés ont déjà en place de nombreuses mesures d'encadrement dont une structure organisationnelle de gestion de l'informatique comprenant différents comités, une définition des rôles et responsabilités des divers intervenants, et un processus d'autorisation, de contrôle et de suivi de l'utilisation des ressources. Pour répondre de leur mieux à des besoins grandissants, plusieurs ministères et organismes se sont dotés de méthodes de travail propres au développement des systèmes. Sous la gouverne conjointe du gestionnaire et de l'expert en informatique, ces méthodes permettent d'introduire la discipline indispensable à la domestication et à la protection efficace de la ressource informatique de l'organisation.

11.64 Nous avons cependant noté des déficiences importantes dans la gestion des avantages et l'encadrement de la sécurité. La gestion des projets de développement présente également des lacunes et l'imputabilité des usagers n'est pas bien assurée.

11.65 Mécanisme d'identification des avantages réalisés et de leur suivi. C'est notamment par l'identification des avantages à en tirer que se justifie un investissement. Cependant, aucune politique ni aucun procédé précis n'est encore en place et, souvent, aucune responsabilité n'a été attribuée en vue de suivre et d'identifier les avantages réalisés reliés aux investissements en informatique. Les ministères et organismes ne sont pas en mesure d'évaluer l'atteinte de leurs objectifs ni d'allouer les ressources à d'autres fins, le cas échéant. Ainsi, il ne leur est pas possible de confirmer la réalisation d'un élément qui compte pour beaucoup dans la décision initiale de mettre en œuvre le projet.

11.66 Orientations et exigences de contrôle en matière de sécurité informatique. Dans le respect des orientations et lignes directrices gouvernementales, chaque ministère et organisme doit définir, compte tenu des risques qui lui sont propres, ses orientations et exigences de contrôle. Les organisations doivent préciser l'importance de l'information traitée et emmagasinée, les responsabilités inhérentes à la sécurité informatique et les règles de sécurité à appliquer. Or, certains ministères et organismes mettent en place diverses mesures de sécurité sans avoir au préalable défini de telles assises. Ainsi, sur 10 organisations vérifiées:

— Quatre ne disposent pas d'une politique de sécurité;

— Neuf n'ont pas défini leurs exigences de contrôle pour certains secteurs d'activités ou risques particuliers;

— Trois possèdent des normes qui n'ont pas été approuvées par la direction.

11.67 Cette situation favorise la dispersion des efforts de mise en œuvre des mesures de sécurité et le manque de cohésion entre celles-ci.

11.68 Relève des systèmes. En plus des mesures de relève prévalant au niveau gouvernemental, les ministères et organismes doivent assurer la continuité de leurs systèmes importants. Nous avons noté que six organisations ne s'étaient pas dotées de moyens pour assurer cette continuité:

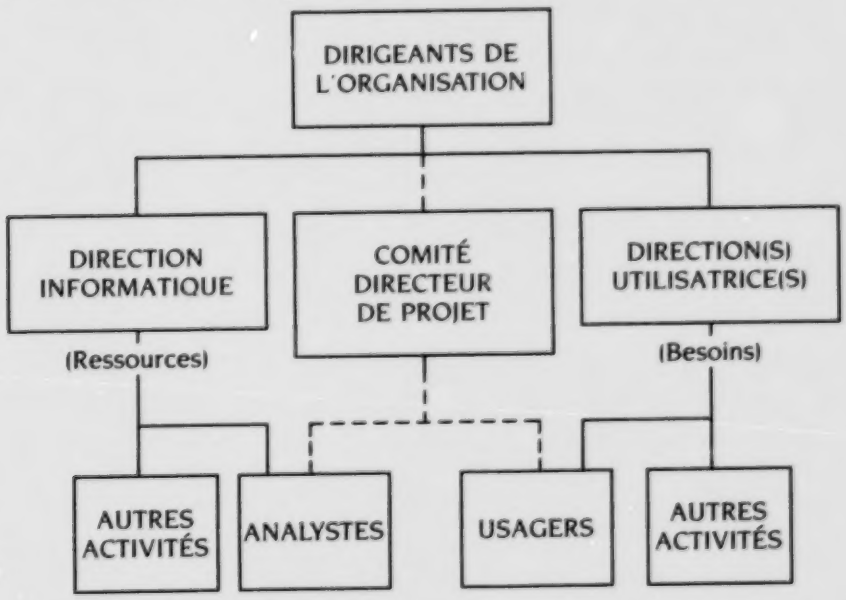
— Deux organisations ne disposaient d'aucune mesure de relève;

— Quatre organisations étaient à se doter d'un plan de relève. Deux d'entre elles avaient déjà, dans le passé, élaboré un tel plan qu'elles n'ont pas mis à jour ni testé;

— Quatre organisations n'avaient pas protégé leurs systèmes contre les effets d'une interruption de service résultant d'une grève.

11.69 Un sinistre (incendie, inondation...) ou une grève pourrait compromettre temporairement certains services ou programmes d'aide importants pour la population. De même, les organisations pourraient devenir, pendant un certain temps, incapables d'administrer correctement les lois et règlements dont la responsabilité de la mise en œuvre leur incombe.

11.70 Structure de gestion des projets de développement. L'avènement de méthodologies de développement dans les ministères et organismes a précisé le partage des responsabilités entre les informaticiens, les usagers et les responsables de projets. De nouveaux liens fonctionnels ont été établis. Ainsi, afin de permettre l'adhésion des divers intervenants lors du développement de systèmes informatiques et d'assurer une gestion adéquate des projets, une structure de gestion est généralement mise en place afin de formaliser ces nouveaux liens.



– – – Nouveaux liens fonctionnels découlant de la mise en place d'une structure de gestion de projet
——— Ligne d'imputabilité selon la structure administrative

11.71 Les rôles et les responsabilités attribués aux usagers et aux gestionnaires de projets par les normes de développement ne sont souvent pas totalement entérinés par la haute direction. La ligne d'imputabilité imposée par la structure administrative prédomine et

étouffe, à toutes fins utiles, la dynamique que la méthodologie veut imprimer au développement. L'intégration de la structure de gestion de projets à la structure hiérarchique est fort laborieuse lorsqu'elle se fait.

11.72 La situation observée dans le développement de 15 systèmes dans neuf organisations se résume comme suit:

— Le développement de huit systèmes dans six organisations n'était pas sous la responsabilité d'un directeur de projet ayant l'autorité nécessaire pour la gestion de l'ensemble du projet;

— Sept systèmes n'étaient pas encadrés par un comité directeur et la participation des usagers était restreinte dans quatre systèmes;

— Deux comités directeurs ne sont pas dotés de règles formelles de fonctionnement.

11.73 Nous avons relevé que, lors du développement d'un système évalué à plus de 600 000 $, le peu de participation des usagers a retardé de deux ans les travaux de réalisation technique, les besoins étant plus laborieux à valider et la méthodologie plus ardue à appliquer.

11.74 L'absence d'un comité directeur doté de règles formelles de fonctionnement et le caractère restreint de la participation des usagers lors du développement d'un système ne permettent pas de s'assurer que les systèmes développés fourniront des services de qualité et en quantité suffisante. Ces lacunes sont de nature à accentuer le risque d'un accroissement des coûts de développement et de ceux d'entretien et d'amélioration lors de l'exploitation des systèmes mis en œuvre.

11.75 Les ressources affectées à la réalisation de sept des projets examinés atteignaient le double de ce qui avait été prévu lors de l'analyse préliminaire. Nous estimons à plus de 5 M$ les coûts supplémentaires de ces projets.

11.76 Application des méthodologies de développement. Les méthodologies de développement devraient permettre d'accroître la productivité et la qualité des activités de développement de systèmes. Ces outils ne sont pas toujours bien utilisés ou mis à contribution.

11.77 À titre d'exemple, par une directive, le Conseil du trésor a transféré, en mai 1986, la responsabilité de l'embauche du personnel occasionnel aux ministères et organismes. Cette directive accordait aux organisations un peu plus d'un mois pour rendre opérationnels les systèmes et procédés administratifs requis.

11.78 Nous avons constaté des variations importantes d'une organisation à l'autre dans les coûts de développement de ces systèmes. Les coûts de réalisation technique des systèmes développés sur ordinateur central s'établissent à 192 000 $ dans le cas du système commun à six organisations alors qu'ils sont de 357 000 $ pour une organisation qui s'est dotée de son propre système de support. Le développement des 13 autres systèmes, réalisé pour la plupart d'entre eux sur micro-informatique, a pu coûter, selon les données qui étaient disponibles, jusqu'à un peu plus de 12 000 $.

11.79 Un examen plus approfondi du développement des deux premiers systèmes mentionnés au paragraphe précédent a démontré que les étapes normales de développement avaient été court-circuitées. De plus, la performance de ces deux systèmes laissait à désirer et les ministères impliqués ont dû consacrer beaucoup d'efforts à améliorer la situation.

11.80 Dans le premier cas, les coûts d'informatisation avaient été estimés à 25 000 $ et le temps de réalisation à 75 jours-personnes. Au 31 mars 1988, le ministère avait déjà affecté 640 jours-personnes et prévoyait, pour 1988-1989, encore 231 jours-personnes, principalement pour compléter la documentation des systèmes. De plus, à cause des courts délais, les essais de systèmes avaient été simplifiés.

11.81 Dans le deuxième cas, faute de temps, il n'y a pas eu de prévision de coûts. La réalisation technique a coûté 357 000 $ et les frais d'exploitation ont atteint 1,2 M$ la première année. Le ministère a cependant procédé à des modifications qui lui ont permis de ramener les frais d'exploitation annuels à 200 000 $.

11.82 Sensibilisation des usagers aux coûts. Il existe des mécanismes pour imputer aux usagers une partie des coûts qu'ils occasionnent, particulièrement ceux des postes de travail ou des autres équipements périphériques sous leur contrôle et ceux du développement et de l'entretien des systèmes réalisés par leurs employés. Toutefois, les usagers sont rarement tenus de rendre compte des coûts reliés aux opérations centralisées comme le traitement des données.

11.83 Il en va de même pour le développement de systèmes par la direction informatique. Lors de l'étude de 15 systèmes, nous avons constaté à neuf reprises que le coût de développement n'était pas imputé aux usagers. Dans un cas, l'usager n'a même pas été informé de ce coût.

11.84 Les usagers des systèmes informatiques gouvernementaux sont donc peu incités à se soucier de l'économie ou à faire une utilisation efficiente des ressources informatiques.

11.85 Nous avons recommandé aux ministères et organismes de:

- **Compléter leur politique et leurs procédés de gestion des avantages en y incorporant les notions d'identification des avantages réalisés et de leur suivi;**

- **Définir plus précisément leurs propres orientations et exigences de contrôle, de façon à couvrir l'ensemble des risques associés à l'informatique et se doter des mesures de relève nécessaires pour assurer la continuité d'exploitation de leurs systèmes informatiques importants;**

- **Suivre davantage les règles des méthodologies dont ils se sont dotés;**

- **Rendre les différents intervenants plus imputables:**

  - **En plaçant le développement des systèmes sous la responsabilité d'un directeur de projet ayant toute l'autorité nécessaire à l'accomplissement des travaux de développement, de sorte qu'il soit imputable de la réalisation de l'ensemble du projet;**

  - **En permettant aux usagers d'orienter le développement des systèmes par la mise en place d'un comité directeur de projet ayant des mécanismes formels de fonctionnement;**

  - **En rendant les usagers responsables des coûts qu'ils occasionnent.**

Commentaire des ministères et organismes: La gestion des avantages est une préoccupation des organisations. Elles entendent compléter leur gestion des avantages en implantant les mécanismes nécessaires à leur identification et à leur suivi. Toutefois, certaines organisations ne sont pas encore entièrement sensibilisées à cet aspect de la gestion.

Tout en adhérant davantage à la norme gouvernementale sur la sécurité informatique, les ministères et organismes se proposent d'accentuer les efforts déjà entrepris pour mettre en place les mécanismes nécessaires afin d'assurer, d'une part, une meilleure gestion de la sécurité informatique et, d'autre part, la continuité d'exploitation de leurs systèmes informatiques importants.

Ils nous ont souligné qu'ils entreprenaient ou poursuivaient une démarche de mise en place ou de révision de leur structure de gestion des développements de systèmes en tenant compte de nos recommandations.

11.86 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor:

— D'accorder un délai suffisant pour permettre des solutions économiques lors de l'adoption de politiques susceptibles d'entraîner la mise en oeuvre de procédés administratifs et de systèmes informatiques à l'échelle gouvernementale.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: « Le Conseil du Trésor applique généralement les directives administratives avec souplesse et tient compte de la capacité de changement des organisations. Toutefois, certaines circonstances nécessitent une adaptation plus rapide de la part des ministères et organismes.

Des délais plus courts n'excluent pas l'obligation faite aux gestionnaires de minimiser les coûts. L'échange d'information et le partage d'expertise demeurent toujours possibles, tel que le démontre le résultat de la vérification. »

À propos des recommandations faites aux ministères et organismes, le Secrétariat ajoute:

« Le Secrétariat partage les recommandations du vérificateur général aux ministères et organismes visant à assurer une meilleure gestion des investissements (dont les développements) et des bénéfices, dans un souci d'imputabilité des divers intervenants tant la haute direction que les spécialistes, les utilisateurs et les bénéficiaires. Le vérificateur général aurait pu faire état de plusieurs décisions gouvernementales et ministérielles destinées à assurer l'émergence d'une organisation favorisant un partage adéquat des rôles et des responsabilités. Les travaux entrepris en vue de la révision du cadre de gestion visent justement les modalités particulières assurant l'atteinte de cet idéal. »

d. Suivi et reddition de comptes

11.87 Activités de développement. Les ministères et organismes n'effectuent pas un suivi d'ensemble des coûts de développement. Les coûts engendrés par la participation des usagers, ceux reliés aux équipements et aux logiciels et les coûts d'utilisation de l'ordinateur lors d'un développement, sont généralement exclus des rapports de suivi des projets. Tel que mentionné précédemment dans ce rapport, ces coûts représentent en moyenne 60 % de l'ensemble des coûts de développement estimés lors des analyses préliminaires.

11.88 Bien que les efforts de développement réalisés par le personnel des directions informatiques fassent l'objet d'un suivi, les coûts de ces efforts ne sont pas mis en relation avec ceux qui avaient été établis au moment de la planification des projets arrêtée à l'étape de l'analyse préliminaire. Les coûts sont plutôt comparés à ceux de la planification la plus récente, souvent établie sur une base annuelle; cette comparaison ne permet pas une vue d'ensemble du projet.

11.89 Les autorités des organisations ne sont pas en mesure de s'assurer que les coûts réels des systèmes développés correspondent au prix qu'elles avaient accepté de payer.

11.90 Activités informatiques. La haute direction et les gestionnaires en informatique disposent habituellement de plusieurs rapports de suivi. Cependant, des éléments importants manquent à ces rapports:

— Le suivi des avantages obtenus;

— Le suivi des réalisations, des ressources humaines utilisées, des coûts engagés;

— Le contrôle des écarts par rapport aux prévisions initiales et l'explication de ces écarts;

— L'identification des difficultés éprouvées et des solutions apportées.

11.91 Aucune organisation ne possède l'ensemble des indicateurs voulus lui permettant de suivre l'évolution des activités de sa direction informatique ou de la fonction informatique en général. Les autorités de l'organisation ne peuvent donc effectuer le suivi complet des ressources affectées à la réalisation des activités informatiques, en fonction de la planification annuelle et à long terme. Il leur est difficile de faire périodiquement le point sur le rendement des ressources disponibles et sur le déroulement des activités.

11.92 Nous avons recommandé aux ministères et organismes de:

— **S'assurer que les rapports à la gestion présentent tous les coûts des projets de développement, afin de permettre aux gestionnaires de mieux apprécier l'évolution de l'ensemble de chaque projet;**

— **Se doter d'instruments de suivi des activités informatiques, tels des indicateurs globaux de gestion, qui permettent d'avoir une idée générale de l'utilisation des ressources, du déroulement des activités et des résultats comparativement aux plans à court et à long termes.**

Commentaire des ministères et organismes: La majorité des organisations sont favorables à la recommandation concernant les rapports à la gestion; elles ont l'intention de regrouper tous les coûts des projets dans les rapports de suivi.

Plusieurs organisations nous ont répondu qu'elles possédaient les outils pour suivre les dépenses informatiques autorisées. Elles entendent toutefois améliorer leurs mécanismes de gestion en comparant les résultats avec les différents plans et en utilisant des indicateurs de gestion.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: « Concernant les instruments de suivi et les rapports à la gestion, le Secrétariat adhère totalement aux recommandations du vérificateur général aux ministères et organismes. Le Secrétariat compte utiliser les résultats de certains mécanismes de suivi qu'il a demandé de mettre en œuvre dans le cas des grands projets, pour définir les modalités éventuelles qui pourraient être rendues obligatoires. »

e. Engagement de la haute direction

11.93 Plusieurs organisations traitent de l'informatique au niveau de leur comité de gestion et ont formé un comité directeur de l'informatique pour orienter et suivre de plus près l'évolution de ce champ d'activités.

11.94 Toutefois, dans certains ministères et organismes, nous n'avons retrouvé aucune preuve d'un engagement de la haute direction dans des domaines aussi importants que la définition des orientations et du cadre de gestion, la confection du plan à long terme, l'approbation du programme annuel de développement informatique et le suivi général des activités informatiques.

11.95 Nous avons recommandé aux ministères et organismes que la haute direction s'engage concrètement dans la gestion de l'informatique, pour ce qui concerne notamment les orientations, le cadre de gestion, ainsi que l'approbation et le suivi général des plans annuel et à long terme.

Commentaire des ministères et organismes: *Les organisations comptent prendre en considération nos recommandations dans leur gestion de l'informatique.*

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: *« Depuis plusieurs années, divers moyens ont été utilisés pour favoriser cette prise de conscience nécessaire par la haute direction. La directive sur le plan annuel de réalisation stipule explicitement cette obligation et elle fait suite à de nombreuses indications successives du Conseil du trésor, du secrétaire du Conseil du trésor et du Secrétariat dans le bulletin Reflets (août 1988) ainsi qu'à des sessions de formation destinées à la haute direction des ministères et organismes. »*

Commentaire du ministère des Communications sur l'ensemble de nos remarques, commentaires et recommandations: *Tout en reconnaissant globalement le bien-fondé de nos constatations, le ministère des Communications considère que le présent rapport ne présente pas une vue globale intégrée du sujet.*

Le ministère rappelle certains éléments qui, à son avis, auraient dû apparaître au rapport pour reconnaître les efforts qui ont été fournis, notamment l'exercice d'une planification annuelle de puissance de traitement et le dépôt d'une proposition d'orientations technologiques. Ces gestes posés récemment par le ministère visent justement une utilisation optimale des ressources informatiques.

« Bien que conscient que tout n'est pas parfait en matière d'utilisation des ressources informatiques, la présentation actuelle du rapport laisse entendre que presque l'ensemble manque de rigueur, de cohérence et de contrôle. »

Situant avantageusement l'administration québécoise sur l'échiquier informatique occidental, le ministère dit ne pas souscrire à l'orientation de notre rapport, laquelle, selon le ministère, met l'accent sur les lacunes sans les placer dans la perspective des progrès accomplis.

Liste des recommandations

Coordination gouvernementale

a. Sécurité informatique

11.15 Nous avons recommandé au Conseil du trésor de préciser au plus tôt les attentes, orientations et exigences gouvernementales en matière de sécurité. Nous lui avons recommandé aussi de réviser périodiquement la liste des systèmes informatiques qu'il considère essentiels.

11.16 Nous avons recommandé au ministère des Communications de poursuivre ses efforts, en collaboration avec les ministères et organismes, en vue de proposer des exigences gouvernementales de contrôle et ce, pour l'ensemble des secteurs d'activités informatiques comportant des risques importants. Nous lui avons recommandé également de réaliser des tests assurant la relève simultanée de l'ensemble des systèmes essentiels.

11.17 Nous avons recommandé aux ministères et organismes, tout en tenant compte de l'ampleur de leurs opérations respectives, de se conformer avec plus de rigueur à la norme gouvernementale sur la sécurité informatique.

b. Systèmes complémentaires aux systèmes centraux du gouvernement sur la gestion des ressources financières et humaines

11.27 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor:

- **D'émettre des orientations, politiques ou directives sur l'à-propos pour les ministères et organismes de procéder à des développements de systèmes répondant aux besoins qui leur sont communs;**

- **De mettre en place des mécanismes permettant de recenser et de faire connaître les travaux entrepris dans le développement de systèmes par les divers ministères et organismes et d'en diffuser les résultats, dans le but de favoriser des réalisations plus économiques.**

11.28 Nous avons recommandé à l'Office des ressources humaines de fournir au Conseil du trésor des recommandations sur la surveillance et le contrôle des développements dans le domaine des ressources humaines. Ces recommandations devraient notamment permettre de préciser les orientations et d'établir les politiques relatives au développement des systèmes répondant à des besoins communs des ministères et organismes.

11.35 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de réévaluer le mécanisme administratif en place, dans la perspective d'une gestion plus économique et plus fonctionnelle des ressources affectées à ce secteur d'activités.

Encadrement de l'activité informatique dans les organisations gouvernementales

a. Planification à long terme

11.55 Nous avons fait les recommandations suivantes aux différentes organisations concernées:

- **Se doter d'une planification à long terme couvrant l'ensemble de leurs activités informatiques et comprenant les grandes orientations de l'informatique (architectures des technologies, des données et des traitements). Ces plans devraient faire état des priorités et comporter des objectifs mesurables quant aux avantages et aux coûts. À la lumière des besoins et en relation avec l'ampleur des opérations de chaque organisation, les éléments de cette planification devraient être élaborés avec un souci constant d'économie, d'efficience et d'efficacité;**

- **Mettre à jour leurs plans à long terme lorsque surviennent des changements importants;**

- **Tenir compte de tous les coûts pour évaluer l'à-propos d'investir dans un projet;**

- **Réaliser et mettre en oeuvre leurs plans à long terme selon les échéanciers prévus;**

- **Prendre les moyens pour raccourcir le plus possible la durée des projets de développement afin de réduire les facteurs de risques entraînant une augmentation des coûts et de récupérer les avantages anticipés;**

- **Réévaluer l'opportunité de continuer un projet lorsque des modifications importantes surviennent en cours de développement.**

b. Planification annuelle

11.61 Nous avons recommandé aux organisations de veiller à ce que leur processus de planification annuelle de l'informatique se fasse dans le souci d'une utilisation optimale des ressources et:

- **Se traduise par un plan couvrant l'ensemble des activités et prévoyant les ressources et les échéanciers de réalisation;**
- **S'articule avec le processus budgétaire;**
- **Reflète les priorités énoncées dans leur plan à long terme.**

c. Gestion

11.85 Nous avons recommandé aux ministères et organismes de:

- **Compléter leur politique et leurs procédés de gestion des avantages en y incorporant les notions d'identification des avantages réalisés et de leur suivi;**
- **Définir plus précisément leurs propres orientations et exigences de contrôle, de façon à couvrir l'ensemble des risques associés à l'informatique et se doter des mesures de relève nécessaires pour assurer la continuité d'exploitation de leurs systèmes informatiques importants;**
- **Suivre davantage les règles des méthodologies dont ils se sont dotés;**
- **Rendre les différents intervenants plus imputables:**
  - **En plaçant le développement des systèmes sous la responsabilité d'un directeur de projet ayant toute l'autorité nécessaire à l'accomplissement des travaux de développement, de sorte qu'il soit imputable de la réalisation de l'ensemble du projet;**
  - **En permettant aux usagers d'orienter le développement des systèmes par la mise en place d'un comité directeur de projet ayant des mécanismes formels de fonctionnement;**
  - **En rendant les usagers responsables des coûts qu'ils occasionnent.**

11.86 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor:

- **D'accorder un délai suffisant pour permettre des solutions économiques lors de l'adoption de politiques susceptibles d'entraîner la mise en œuvre de procédés administratifs et de systèmes informatiques à l'échelle gouvernementale.**

d. Suivi et reddition de comptes

11.92 Nous avons recommandé aux ministères et organismes de:

- **S'assurer que les rapports à la gestion présentent tous les coûts des projets de développement, afin de permettre aux gestionnaires de mieux apprécier l'évolution de l'ensemble de chaque projet;**

— **Se doter d'instruments de suivi des activités informatiques, tels des indicateurs globaux de gestion, qui permettent d'avoir une idée générale de l'utilisation des ressources, du déroulement des activités et des résultats comparativement aux plans à court et à long termes.**

e. Engagement de la haute direction

11.95 Nous avons recommandé aux ministères et organismes que la haute direction s'engage concrètement dans la gestion de l'informatique, pour ce qui concerne notamment les orientations, le cadre de gestion, ainsi que l'approbation et le suivi général des plans annuel et à long terme.

Remarques et commentaires

Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux

12. Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux

Table des matières

Aperçu général 227

Étendue et portée de la vérification 227

Résultats de notre vérification 229

Gestion des ressources 229

a. Planification des activités 229

b. Les ressources humaines 230

c. Les ressources financières 231

d. Information du public 232

Coordination régionale des soins de santé et des services sociaux 233

a. Planification régionale des soins de santé et des services sociaux 233

b. Approbation et financement des projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements des établissements 234

c. Gestion et financement des services ambulanciers 236

d. Promotion de la participation de la population 238

e. Formation 238

f. Informatique et bureautique 239

Prestation des soins de santé et des services sociaux 240

a. Encadrement de la prestation des soins de santé et des services sociaux 241

b. Contrôle de la qualité des soins de santé et des services sociaux 242

Liste des recommandations 243

Aperçu général

12.1 L'importance des fonds publics engagés dans les dépenses de transfert amène le vérificateur général à réaliser des mandats de vérification auprès des ministères ou organismes qui versent des subventions et auprès des entités subventionnées. Près de 75 % du budget du gouvernement du Québec est constitué de dépenses de transfert. En 1988-1989, 24 milliards de dollars sont prévus à ce titre; environ le tiers de ce montant, soit 7,5 milliards de dollars, est destiné au réseau de la santé et des services sociaux.

12.2 Le ministère de la Santé et des Services sociaux est responsable de l'application des lois et des règlements sur la santé publique et les affaires sociales; il doit s'assurer que des soins de santé et des services sociaux de qualité soient accessibles à tous les citoyens. La quasi-totalité de ses crédits budgétaires servent à financer un réseau de conseils régionaux et d'établissements.

12.3 Notre vérification s'est effectuée auprès des conseils régionaux et de trois catégories d'établissements chargés de fournir à la population des soins de santé et des services sociaux. Ces catégories sont: les centres de services sociaux (C.S.S.), les centres locaux de services communautaires (C.L.S.C.) et les centres d'accueil de réadaptation (C.A.R.).

12.4 Les conseils régionaux de la santé et des services sociaux (C.R.S.S.S.) ont la responsabilité d'assurer la coordination régionale des soins de santé et des services sociaux et de susciter la participation de la population à la définition de ses besoins ainsi qu'à l'administration et au fonctionnement des établissements. Ils ont aussi à réaliser des mandats spécifiques confiés par le gouvernement, tels que la gestion des fonds affectés au transport ambulancier ou l'approbation et le financement d'acquisition d'équipements et d'immobilisations par les établissements.

12.5 Les centres de services sociaux fournissent « ... des services d'action sociale en recevant ou visitant les personnes qui requièrent pour elles ou leurs familles des services sociaux spécialisés et en offrant aux personnes qui font face à des difficultés d'ordre social l'aide requise pour les secourir... » [Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5)]. Ils assurent la protection de la jeunesse, les services aux enfants, aux adultes et aux personnes âgées en familles d'accueil, les services sociaux en milieu institutionnel et le développement et l'encadrement de ressources comme les familles d'accueil et les foyers de protection sociale.

12.6 Les centres locaux de services communautaires ont pour mandat d'assurer des services de prévention et d'action sanitaires et sociales. Ils s'en acquittent notamment en prodiguant des soins de santé ou des services sociaux primaires aux personnes qui les requièrent, en les conseillant et, si nécessaire, en les dirigeant vers les établissements les plus aptes à leur venir en aide. Les services rendus par les C.L.S.C. se caractérisent par le nombre et la diversité. Les principaux sont les services à domicile, les services sociaux courants, les services d'action communautaire et les services de santé de première ligne.

12.7 Les centres d'accueil de réadaptation offrent des services de réadaptation à l'interne, à l'externe ou à domicile, à des personnes présentant des déficiences physiques, psychosociales ou mentales.

Étendue et portée de la vérification

12.8 Nous avons poursuivi, cette année, la vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

12.9 La phase initiale, effectuée en 1987-1988, visait à examiner jusqu'à quel point l'allocation des subventions au réseau de la santé et des services sociaux tenait compte de l'économie et de l'efficience. Elle avait aussi pour but l'examen des mécanismes mis en place par le ministère pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs que lui a fixés le législateur dans le domaine de la santé et des services sociaux. Les résultats des travaux de vérification de cette phase initiale ont été publiés dans notre Rapport de l'an dernier (p. 243-258).

12.10 La deuxième phase, effectuée en 1988-1989, visait à nous assurer, d'une part, que l'utilisation des subventions par les conseils régionaux et les établissements vérifiés était conforme aux dispositions législatives et réglementaires et aux directives ministérielles. D'autre part, elle visait aussi à vérifier si les conseils régionaux et les établissements avaient mis en place des systèmes et des procédés valables pour planifier leurs activités, gérer leurs ressources humaines, matérielles et financières et rendre compte de leurs activités et de l'utilisation des fonds publics mis à leur disposition.

12.11 Au niveau des conseils régionaux, nous avons de plus vérifié si les mécanismes mis en place permettaient d'assurer la coordination des soins de santé et des services sociaux, la participation de la population à la définition de ses besoins et à l'administration et au fonctionnement des établissements et la saine utilisation des fonds affectés à des programmes particuliers.

12.12 Dans les établissements, la prestation des soins de santé et des services sociaux a été analysée sous les aspects de l'encadrement et du contrôle de la qualité. Notre vérification a donc porté sur les règlements du conseil d'administration, les politiques et les procédés, l'organisation du travail, la tenue des dossiers des bénéficiaires, le traitement des plaintes, la reddition de comptes et les mesures de sécurité pour les bénéficiaires hébergés dans des établissements.

12.13 Nos observations se limitent aux secteurs d'activités examinés. Elles ne portent pas sur la qualité des soins de santé et des services sociaux rendus, mais seulement sur les mécanismes mis en place pour en assurer la qualité.

12.14 Le choix des conseils régionaux et des établissements retenus aux fins de la vérification s'est fait de façon à ce que l'échantillonnage soit représentatif de chaque catégorie. L'importance du budget, l'emplacement et les types de soins de santé ou de services sociaux offerts sont quelques-uns des critères considérés lors de la sélection.

12.15 Le tableau suivant fait état de la taille de notre échantillon et du montant des subventions d'exploitation versées par le ministère en 1988-1989 aux conseils régionaux et aux établissements sélectionnés.

Conseils régionaux et établissements	Entités vérifiées		Total de la catégorie	
	Nombre	Budget (millions $)	Nombre	Budget (millions $)
C.R.S.S.S.	3	25	13	48
C.S.S.	3	81	17	304
C.L.S.C.	6	20	150	443
C.A.R.	6	58	140	661
	18	**184**	**320**	**1 456**

12.16 Les trois conseils régionaux sur lesquels porte notre vérification ont, de plus, administré des programmes de subventions de l'ordre de 130 M$ sur un total de 245 M$ pour l'ensemble des conseils régionaux; ils ont autorisé l'acquisition d'équipements et d'immobilisations pour un montant de 47 M$ sur un total de 105 M$.

12.17 Nos travaux de vérification ont porté sur les opérations de l'année financière 1988-1989. Nous nous en sommes également remis à des données des années antérieures ou de l'année 1989-1990 pour compléter nos travaux.

12.18 Les conseils régionaux et les établissements visités ont été informés des résultats de la vérification de leurs activités. Ce chapitre de notre Rapport annuel constitue une vue d'ensemble sur la façon dont ils se conforment aux lois, règlements et directives et sur les procédés qu'ils ont mis en place pour assurer la saine utilisation des subventions qui leur sont versées; elle inclut également une synthèse de leurs commentaires ainsi que ceux du ministère.

Résultats de notre vérification

Gestion des ressources

12.19 Les conseils régionaux et les établissements doivent assurer une saine gestion de leurs ressources en vue du bon accomplissement de leurs mandats avec une utilisation optimale des subventions qui leur sont versées. Ils doivent donc se doter de mécanismes d'encadrement et de contrôle adéquats et se conformer aux lois et règlements, politiques et directives ministérielles.

12.20 Les entités vérifiées pourraient prendre des mesures pour assurer une meilleure utilisation des subventions reçues. La planification des activités et certains mécanismes de gestion des ressources humaines, matérielles et financières méritent d'être améliorés. La reddition de comptes externe sur l'utilisation des subventions mérite, elle aussi, une attention accrue.

a. Planification des activités

12.21 Les grandes orientations des établissements sont presque entièrement déterminées par les lois et les règlements ainsi que par les politiques et les directives ministérielles. La planification des établissements doit donc surtout porter sur la définition de priorités propres à leurs activités et à leurs clientèles et sur la détermination d'objectifs mesurables et de plans d'action.

12.22 Les démarches de planification sont soumises à certaines contraintes: entre autres, les établissements n'ont pas tous la même marge de manœuvre dans le choix de leurs clientèles; aussi, l'adaptation des soins de santé et des services sociaux aux besoins de leurs clientèles est parfois rendue difficile en raison du cloisonnement des spécialités du personnel, ou bien par certaines clauses des conventions collectives telles que la sécurité d'emploi. Par exemple, l'impossibilité de muter un employé à plus de 50 kilomètres de son lieu de résidence sans son consentement peut compromettre l'objectif d'une répartition équivalente des services sur l'ensemble du territoire, surtout en région éloignée.

12.23 Dans les établissements, le processus conduisant au choix des priorités parmi les types de services ou les personnes, quand cela est possible, pourrait tenir compte davantage de l'ensemble des besoins de la population.

12.24 Dans les conseils régionaux, la situation est différente : la démarche de planification est beaucoup plus importante, mais elle comporte aussi des lacunes. Tous ne se sont pas donné une planification stratégique précisant leurs orientations à moyen et à long termes. Il n'est donc pas toujours possible de s'assurer que les priorités ou les plans d'action annuels sont cohérents avec des orientations à moyen et à long termes. De plus, les conseils régionaux ne mesurent pas l'atteinte de leurs objectifs opérationnels. Bien souvent, ces objectifs ne sont pas suffisamment précis et sont donc difficilement mesurables.

12.25 Les établissements devraient réviser leur démarche de détermination des priorités en identifiant mieux les besoins de la population en soins de santé et en services sociaux et en améliorant les mécanismes servant à faire des choix entre les soins et les services offerts.

12.26 Les conseils régionaux devraient améliorer leur démarche de planification à moyen et à long termes et se fixer des objectifs opérationnels mesurables.

b. Les ressources humaines

12.27 Le personnel des conseils régionaux et des établissements est la ressource la plus importante pour la coordination régionale et la prestation des soins de santé et des services sociaux : environ 80 % des budgets de fonctionnement servent à acquitter le coût de cette ressource. Les conseils régionaux et les établissements doivent donc faire en sorte que leur personnel soit compétent et bien géré. L'évaluation, la formation et le perfectionnement des ressources humaines doivent être une préoccupation constante des gestionnaires pour assurer le maintien et l'amélioration de la qualité des soins de santé et des services sociaux. Par ailleurs, les subventions affectées à la gestion des ressources humaines doivent être utilisées conformément aux lois, règlements et ententes régissant les conditions de travail.

12.28 Des conseils régionaux n'ont pas mis en place les mécanismes permettant une gestion adéquate de leurs ressources humaines. De plus, les efforts consentis par les conseils régionaux et les établissements en matière d'évaluation et de formation de leurs employés sont en général insuffisants. Enfin, ils dérogent parfois aux règles qui encadrent les conditions de travail de leur personnel.

12.29 Dans des conseils régionaux, les activités de gestion des ressources humaines ne sont pas encadrées d'objectifs, de politiques et de directives adéquats. De plus, les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis en matière de gestion des ressources humaines.

12.30 Le processus d'évaluation du personnel dans son ensemble paraît peu développé et peu structuré. Les quelques démarches d'évaluation notées concernent surtout le personnel d'encadrement. De plus, même si des mécanismes d'évaluation sont prévus pour le personnel en probation dans les établissements, l'application en est parfois déficiente. Les conseils régionaux et les établissements se privent ainsi d'informations sur les aspects qualitatifs et quantitatifs du travail de leurs employés. À titre d'exemple, des personnes sont embauchées sur une base permanente après une période de probation et des employés cadres reçoivent des primes pour une contribution exceptionnelle sans que, dans l'un ou l'autre cas, l'on ait procédé à l'évaluation du rendement.

12.31 Les conseils régionaux et les établissements n'identifient pas les besoins individuels de formation de leur personnel et ils ignorent de ce fait les besoins prioritaires et l'ampleur des ressources à y allouer. Par contre, ils s'assurent que la formation donnée correspond à des besoins reliés à la tâche ou à des exigences organisationnelles comme l'émergence de nouvelles pathologies chez les bénéficiaires.

12.32 La qualité des services est aussi fonction de la stabilité du personnel, particulièrement dans un domaine où la relation d'aide nécessite une grande confiance du bénéficiaire envers le praticien. Dans ce contexte, nous avons examiné les gestes posés par les C.S.S. en matière d'absentéisme et de roulement du personnel. Leurs interventions pour identifier et corriger ces problèmes sont généralement suffisantes, sauf là où les taux d'absentéisme et de roulement sont plus élevés.

12.33 Nous avons identifié, dans les activités de gestion du personnel, des dérogations aux lois, règlements et ententes qui encadrent les conditions de travail. Ainsi, des employés cadres de certains établissements bénéficient d'une classification supérieure à ce qui a été établi par le ministère et, conséquemment, d'une rémunération trop élevée; dans les conseils régionaux, certains bénéficient d'avantages non permis par la réglementation.

12.34 De plus, des avantages financiers supérieurs à ceux qui ont été négociés au niveau de l'ensemble du secteur sont accordés à du personnel syndiqué en vertu d'ententes locales conclues entre des syndicats et certains établissements contrairement aux dispositions de la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (L.R.Q., chapitre R-8.2). Ces avantages se traduisent principalement par des congés additionnels, des salaires plus élevés et la garantie d'un nombre minimum d'heures rémunérées, avec ou sans prestation de travail.

12.35 Enfin, des médecins reçoivent, de l'établissement où ils pratiquent, une rémunération pour des services assurés, contrairement à ce qui est prévu par la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chapitre A-29). La même constatation a été soulevée dans notre Rapport de l'an dernier (p. 254).

12.36 Les conseils régionaux devraient mettre en place les mécanismes leur permettant une gestion adéquate de leurs ressources humaines.

12.37 Les conseils régionaux et les établissements devraient procéder systématiquement à l'évaluation de leur personnel et mieux identifier les besoins de formation.

12.38 Les conseils régionaux et les établissements devraient se conformer aux lois, règlements et ententes régissant les conditions de travail de leur personnel.

c. Les ressources financières

12.39 Les conseils régionaux et les établissements doivent faire une utilisation conforme à leurs mandats des fonds publics qui leur sont confiés. Des contrôles doivent être mis en place pour assurer que les fonds soient bien utilisés aux fins prévues et que les engagements financiers soient pris à l'intérieur des budgets alloués.

12.40 Les conseils régionaux et les établissements utilisent les subventions en fonction de leurs mandats; cependant, la gestion de leurs ressources peut comporter des lacunes susceptibles de nuire à la bonne utilisation des fonds publics. En outre, plusieurs mécanismes de contrôle budgétaire sont inadéquats.

12.41 Essentiellement, les conseils régionaux et les établissements fixent leurs budgets sur la base de la reconduction indexée des budgets de l'année précédente, ajustés des modifications annuelles apportées par le ministère. Ils procèdent parfois à des réallocations, mais celles-ci demeurent marginales. Dans plusieurs cas, il serait difficile de procéder autrement que par reconduction en raison de l'obligation de desservir des clientèles spécifiques et de composer avec les contraintes associées à la spécialisation du personnel et aux dispositions des ententes de travail.

12.42 Dans l'ensemble, les établissements ne prennent pas d'engagements qui entraîneraient une situation financière déficitaire. Toutefois, quelques établissements encourent des déficits qui, selon eux, sont dus à la priorité qu'ils accordent au service à la clientèle sur l'équilibre budgétaire. C'est particulièrement le cas pour la plupart des C.S.S. qui, pour desservir leurs clientèles d'enfants et de personnes âgées en familles d'accueil, dépassent les budgets qui leur sont alloués; pour 1988-1989, le déficit prévu sous ce rapport était supérieur à un million de dollars pour les C.S.S. visités. Selon eux, les choix ainsi exercés permettent à quelques centaines de personnes additionnelles d'obtenir des services répondant à leurs besoins. Cette approche favoriserait la réinsertion sociale des bénéficiaires et le désengorgement des urgences dans les centres hospitaliers, deux priorités du gouvernement. Elle encouragerait aussi le maintien d'un réseau de familles d'accueil et de ressources alternatives difficiles à recruter et à conserver. Une situation semblable existait en 1987-1988 et le ministère avait alors renfloué les déficits. Le ministère, qui a toléré en 1988-1989 que les C.S.S. dérogent en partie aux règles en vigueur, est à revoir l'ensemble des modalités de subventions et a soumis une proposition à cet effet au gouvernement en août 1989.

12.43 Les conseils régionaux n'utilisent pas toujours aux fins prévues les subventions qu'ils reçoivent du ministère. Ainsi, ils financent des dépenses d'exploitation et d'équipements à même des subventions destinées à d'autres fins.

12.44 Les politiques administratives des conseils régionaux ne sont pas toujours approuvées et mises à jour régulièrement. De plus, la délégation d'autorité sur la gestion de leurs ressources financières n'est pas toujours respectée de sorte que des engagements sont pris par des personnes non habilitées à le faire.

12.45 Dans une majorité d'établissements, les données financières et opérationnelles sont fiables et disponibles en temps opportun; les mécanismes de contrôle budgétaire y sont également adéquats. Cependant, dans les autres établissements, certaines données sont peu fiables ou produites avec un retard nuisible à la mise en place de correctifs; les explications sont aussi parfois imprécises et insuffisamment documentées. À titre d'exemple, dans un établissement, un surplus prévu de 100 000 $ s'est en fait traduit par un déficit de 400 000 $.

12.46 Les conseils régionaux et les établissements devraient améliorer leur processus de gestion budgétaire.

12.47 Les conseils régionaux devraient approuver et mettre à jour leurs politiques administratives et s'assurer du respect de la délégation d'autorité.

12.48 Les conseils régionaux devraient utiliser les fonds reçus du ministère aux fins prévues.

12.49 Les établissements devraient soumettre à l'approbation du ministère des plans d'action pour corriger leur situation financière.

12.50 Les établissements devraient s'assurer que leurs informations financières et opérationnelles soient fiables et produites en temps utile et qu'ils disposent de mécanismes de contrôle nécessaires à l'exécution [illegible]le de leur budget.

d. Information du public

12.51 En vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et de ses règlements, chaque conseil régional et chaque établissement doivent produire annuellement un rapport de leurs activités et tenir une assemblée publique d'information.

12.52 Se réclamant du manque d'intérêt de la part du public pour l'assemblée annuelle, des conseils régionaux et des établissements remplacent l'assemblée publique annuelle par d'autres démarches comme des journées « portes ouvertes » et des kiosques d'information. Sans en diminuer le mérite, ces initiatives ne constituent pas une véritable reddition de comptes à la population, ni ne répondent aux exigences de la loi. Par ailleurs, même si les rapports annuels répondent à la réglementation, à notre avis, ils ne fournissent pas suffisamment d'informations, notamment sur l'atteinte des objectifs, sur la qualité des services offerts et sur l'utilisation des ressources.

12.53 Les conseils régionaux et les établissements devraient tenir annuellement une assemblée publique d'information. De plus, ils devraient fournir à la population, dans leurs rapports annuels, une information plus complète sur l'utilisation des subventions qui leur sont versées.

Commentaires sur l'ensemble de nos constatations et recommandations sur la gestion des ressources:

Commentaire des conseils régionaux: Les conseils régionaux sont d'accord avec nos constatations sur la gestion de leurs ressources. Toutefois, ils expriment des réserves sur l'utilité de l'assemblée publique en raison du faible taux de participation de la population et ils prétendent que leurs activités régulières d'information constituent une reddition de comptes continue à la population. Concernant le financement de charges d'exploitation et d'achats d'équipements à même les fonds destinés à d'autres fins, ils invoquent qu'ils ne disposaient pas d'autres sources de financement.

Commentaire des établissements: Les établissements, dans leur ensemble, sont également en accord avec nos constatations sur la gestion de leurs ressources et ils comptent utiliser nos recommandations pour améliorer leur fonctionnement. Toutefois, certains soutiennent que le contenu du rapport annuel est conforme aux exigences législatives et réglementaires et qu'il fournit suffisamment d'informations.

Coordination régionale des soins de santé et des services sociaux

a. Planification régionale des soins de santé et des services sociaux

12.54 Les conseils régionaux doivent assurer la planification et la programmation des services de santé et des services sociaux dans leur région en accord avec les orientations gouvernementales. Toutefois, ces dernières n'ont pas encore été définies pour plusieurs types de services ou de clientèles.

12.55 Les conseils régionaux ont mis en place des mécanismes de consultation et de concertation pour permettre aux intervenants de participer aux décisions relatives à la rationalisation des ressources d'une part, et des soins de santé et des services sociaux d'autre part.

12.56 La planification des soins de santé et des services sociaux demeure toutefois largement inachevée. Ce n'est que récemment que les conseils régionaux ont amorcé le processus de planification en préparant des plans régionaux de services permettant de préciser les mandats des établissements, d'identifier les besoins des clientèles, d'établir des priorités et de préciser les types de services devant être fournis par les divers intervenants et les ressources nécessaires pour ce faire. Peu de plans régionaux de services ont été réalisés jusqu'à maintenant, de sorte que les conseils régionaux peuvent difficilement rationaliser leurs propres interventions. Certains aspects de leur mission, tels que l'élaboration des plans régionaux d'effectifs médicaux, l'approbation des politiques des établissements concernant l'admission et le transfert des bénéficiaires et l'autorisation des projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements, ne s'effectuent donc pas dans le cadre d'objectifs suffisamment définis.

12.57 Les conseils régionaux devraient préparer des plans régionaux de services pour tous les soins de santé et les services sociaux devant être dispensés dans leur région.

Commentaire du ministère: « *Nous sommes d'accord avec le vérificateur général que la planification régionale des services de santé et des services sociaux demeure largement inachevée. Par contre, cette planification demeurera toujours inachevée et elle s'intégrera dans un processus continuel qui tient compte de l'évolution constante et des besoins multiples d'une population qui varie selon les types de clientèles, par exemple: les personnes âgées, les malades mentaux, les sidatiques, etc.*

Comme l'affirment les conseils régionaux, le plan régional de services est un concept récent qui nécessite une période transitoire d'implantation, un changement de mentalité chez les gestionnaires et une formation adéquate du personnel.

Le ministère, par le biais d'orientations ministérielles, va faciliter de plus en plus l'élaboration de plans régionaux de services tant pour les services de santé que les services sociaux. Ainsi, suite aux orientations en santé mentale, un canevas de planification a été préparé. Nous entreprendrons cet automne l'élaboration d'un autre canevas de planification pour les personnes âgées. Ce sont des outils dont les conseils régionaux ont besoin pour démarrer leur planification régionale. Un support ministériel pourra aussi être offert aux conseils régionaux à toutes les étapes de la démarche, si nécessaire.

Bref, le ministère est en voie de remédier aux situations décrites par le vérificateur général. »

Commentaire des conseils régionaux: *Le concept de plans régionaux de services est récent, ce qui explique que plusieurs de ces plans sont encore au stade du développement. Les conseils régionaux sont conscients que ces plans doivent servir de guide pour l'organisation des ressources sur leur territoire. Les quelques plans complétés démontrent que leur utilisation contribue à rationaliser les soins de santé et les services sociaux en plus d'accroître la capacité d'allouer plus justement les ressources de ces secteurs d'activités.*

b. Approbation et financement des projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements des établissements

12.58 L'approbation et le financement des projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements des établissements relèvent du ministère lorsque ces projets constituent du développement. Lorsqu'il s'agit de maintien des actifs, la responsabilité est partagée entre le ministère et les conseils régionaux selon les montants en cause pour les projets d'immobilisations; par ailleurs, les acquisitions d'équipements sont la responsabilité des conseils régionaux.

12.59 Ainsi, le ministère approuve et finance les projets d'immobilisations dont le coût est supérieur à 1 M$ pour les centres hospitaliers et à 250 000 $ pour les autres établissements. Les conseils régionaux sont chargés d'approuver et de financer les autres projets d'immobilisations.

12.60 En 1988-1989, le ministère a alloué aux conseils régionaux, aux fins de répartition intra-régionale, des enveloppes budgétaires d'environ 105 M$ sous la forme d'autorisations d'emprunts.

12.61 Les interventions du ministère et des conseils régionaux dans les projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements relatifs au maintien des actifs ne sont pas suffisamment planifiées ni coordonnées. Les conseils régionaux ne disposent pas des informations requises pour la meilleure prise de décision. De plus, ils ne se conforment pas toujours aux dispositions réglementaires.

12.62 Les fonds affectés aux immobilisations et aux équipements ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des besoins identifiés par les établissements pour le maintien des actifs. Les conseils régionaux se sont donc dotés de mécanismes pour répartir l'enveloppe attribuée par le ministère en fonction de priorités régionales. Toutefois, en l'absence de plans de services pour plusieurs types de clientèles et de catégories de soins de santé et de services sociaux, il est difficile de déterminer le caractère prioritaire de chacun des projets.

12.63 Certaines interventions du ministère ne tiennent pas toujours compte des priorités établies par les conseils régionaux en matière de maintien des actifs. Ainsi, en fin d'exercice 1988-1989, le ministère a alloué aux conseils régionaux 17 M$ additionnels pour des projets spécifiques d'acquisition d'équipements médicaux spécialisés principalement reliés au maintien d'actifs. L'allocation du ministère reliée au maintien d'actifs représente en moyenne 65 % du coût prévu des projets. Les conseils régionaux devront donc vraisemblablement financer le solde du coût de ces projets à même les sommes destinées à d'autres projets qu'ils avaient jugés prioritaires.

12.64 De plus, les conseils régionaux ne disposent pas de toutes les informations requises pour établir les priorités sur les projets de maintien d'actifs. Les conseils régionaux ont une connaissance restreinte des immobilisations et des équipements des établissements et ne sont pas informés de tous les projets, particulièrement ceux financés par les fondations, les collectes spéciales ou les avoirs propres des établissements.

12.65 Par ailleurs, la réglementation sur le financement des projets d'acquisition d'équipements des établissements n'est pas toujours appliquée de la même façon. Des conseils régionaux financent des projets de rehaussement technologique et d'acquisition de nouveaux équipements informatiques alors que d'autres refusent de le faire.

12.66 De plus, en raison des limites d'approbation des projets fixées par règlement, les conseils régionaux ont, à l'occasion, regroupé des projets de façon à ce qu'ils puissent être financés par le ministère. Par contre, dans d'autres cas, à la suite de démarches des établissements invoquant l'urgence à procéder, les conseils régionaux ont accepté de scinder et de financer des projets qui auraient dû être déférés au ministère. Un conseil régional a même financé le dépassement des coûts de projets approuvés par décret; l'approbation de ces coûts supplémentaires aurait dû être obtenue du gouvernement.

12.67 Des conseils régionaux approuvent des projets pour un montant supérieur à l'enveloppe budgétaire qui leur est attribuée par le ministère. Ils s'appuient sur l'expectative que les projets se réaliseront sur plus d'une année et qu'en conséquence les déboursés de l'année seront inférieurs aux autorisations d'emprunts. Les conseils régionaux engagent ainsi des fonds pour les années à venir sans l'autorisation du gouvernement.

12.68 Le ministère et les conseils régionaux devraient se concerter davantage dans leurs interventions concernant le financement des projets des établissements en conformité avec le partage des responsabilités prévu à la réglementation.

12.69 Les conseils régionaux devraient obtenir l'information nécessaire à l'approbation et au financement des projets d'immobilisations et d'équipements des établissements.

12.70 Les conseils régionaux devraient se conformer à la réglementation sur l'approbation des projets.

12.71 Les conseils régionaux devraient s'en tenir aux enveloppes budgétaires autorisées par le gouvernement pour les projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements des établissements.

Commentaire du ministère: « *Le ministère est d'accord que la concertation avec les conseils régionaux à l'égard du financement des projets dans le cadre des responsabilités prévues au décret 1103-87, doit être maintenue et, de façon plus particulière, à l'égard des projets financés partiellement par le ministère pour exiger, de façon progressive, que les éléments faisant l'objet d'une autorisation d'immobilisation fassent partie des plans régionaux de services. La position du ministère à l'égard du respect des champs d'intervention sera raffermie. Des avis plus fermes seront transmis aux conseils régionaux à l'égard du respect des règles établies et des autorisations gouvernementales données.* »

Commentaire des conseils régionaux: *Les conseils régionaux se disent conscients que les plans de services doivent servir de guide pour l'organisation des ressources sur leur territoire. Certains conseils régionaux maintiennent que le remplacement des équipements englobe le rehaussement technologique et que la réglementation devrait prévoir l'acquisition d'équipements informatiques. Ils désireraient que les règles de financement soient révisées pour prévoir des mesures exceptionnelles dans les cas d'urgence.*

Les conseils régionaux considèrent que leur gestion des enveloppes budgétaires favorise une saine gestion des fonds.

c. Gestion et financement des services ambulanciers

12.72 Depuis 1985, les conseils régionaux se sont vu déléguer plusieurs responsabilités concernant les services de transport par ambulance, notamment sur les normes et le financement. Jusqu'en mars 1989, le conseil régional du Montréal métropolitain avait de plus la responsabilité d'opérer le Centre de coordination des urgences santé de Montréal. Il devait, entre autres, percevoir les frais de transport des utilisateurs et rémunérer les transporteurs.

12.73 Pour l'année 1988-1989, le ministère a contribué pour environ 53 M$ aux divers fonds affectés au transport ambulancier dans les conseils régionaux.

12.74 La Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q., chapitre P-35) régissant les interventions dans le transport ambulancier n'est pas toujours respectée. Les contrôles instaurés par les conseils régionaux sur l'allocation et l'utilisation des subventions aux fins prévues sont insuffisants. Des lacunes ont été relevées dans le système de perception des revenus du Centre de coordination des urgences santé de Montréal.

12.75 **Respect de la Loi sur la protection de la santé publique.** Les tarifs utilisés pour le transport ambulancier entre avril 1985 et décembre 1988 n'ont pas été approuvés par un règlement du ministre conformément à la Loi sur la protection de la santé publique; il en est de même pour des subventions versées aux transporteurs ambulanciers. Toutefois, à compter de décembre 1988, les tarifs pour le transport ambulancier ont été approuvés par le gouvernement conformément aux nouvelles dispositions législatives de décembre 1988.

12.76 Certains montants versés par un conseil régional aux transporteurs à titre de rémunération n'ont pas non plus été approuvés puisque le conseil régional n'avait pas modifié son règlement pour prévoir ces types de paiements.

12.77 Conformément à la Loi sur la protection de la santé publique, les conseils régionaux ont adopté des normes d'équipement, de fonctionnement et d'inspection des services d'ambulance. Nous avons noté toutefois que des normes, adoptées depuis 1987, portant notamment sur l'équipement médical et de sauvetage requis dans les ambulances, n'ont pas encore été mises en application par des conseils régionaux.

12.78 La Loi sur la protection de la santé publique et ses règlements, en matière de transport ambulancier, devraient être respectés.

Commentaire du ministère: *Le ministère admet qu'au plan purement technique, la tarification utilisée entre avril 1985 et décembre 1988 aurait dû faire l'objet d'un règlement du ministre. En ce qui a trait aux subventions versées aux transporteurs ambulanciers, le ministère est d'avis qu'elles ont toutefois fait l'objet de programmations budgétaires acceptées par le Conseil du trésor.*

Commentaire des conseils régionaux: *Les conseils régionaux indiquent qu'ils se sont conformés aux directives qu'ils ont reçues du ministère sur la tarification, les subventions et la rémunération. Les conseils régionaux expliquent également que les règlements reliés aux normes d'équipement, de fonctionnement et d'inspection des services d'ambulance n'ont pas été appliqués en raison du contexte des négociations avec les transporteurs ambulanciers.*

12.79 Contrôle du versement et de l'utilisation des subventions. En raison de l'absence de procédés de contrôle adéquats, les conseils régionaux n'ont pas l'assurance de l'intégralité et de l'exactitude des réclamations produites par les transporteurs ambulanciers.

12.80 La réglementation précise que les subventions versées aux transporteurs ambulanciers doivent être utilisées à des fins spécifiques. Les conseils régionaux ne contrôlent pas suffisamment, cependant, l'utilisation des subventions versées à titre de salaires et de primes à la disponibilité aux techniciens ambulanciers.

12.81 Les transporteurs ambulanciers qui bénéficient de subventions ne sont pas tous liés par des contrats de services d'ambulance avec les conseils régionaux. Un tel lien contractuel est nécessaire pour que les transporteurs soient tenus de respecter les normes et conditions que les conseils régionaux préconisent, de même que pour favoriser le contrôle du versement et de l'utilisation des subventions.

12.82 Les conseils régionaux devraient exercer un contrôle sur l'intégralité et l'exactitude des réclamations produites par les transporteurs ambulanciers et sur l'utilisation des subventions versées.

12.83 Les conseils régionaux devraient conclure des ententes contractuelles avec les entreprises ambulancières subventionnées.

Commentaire des conseils régionaux: *Les conseils régionaux retiennent la recommandation d'exercer un contrôle sur les réclamations produites, mais invoquent un problème de ressources pour sa mise en application. De plus, compte tenu de l'envergure de la tâche, des ressources disponibles et de la teneur de certains contrats avec les transporteurs, les conseils régionaux n'ont pu vérifier l'utilisation de la subvention. Ils indiquent que des contrats seront signés avec toutes les entreprises subventionnées.*

12.84 Facturation et perception des revenus de transport ambulancier. Jusqu'en mars 1989, le Centre de coordination des urgences santé de Montréal était l'agent percepteur auprès de la clientèle et l'agent payeur auprès des détenteurs de permis de services d'ambulance. À ce titre, il facturait annuellement environ 14 M$ aux utilisateurs de services d'ambulance de la région de Montréal.

12.85 Le processus de perception était déficient. Après facturation, des relevés de compte étaient expédiés aux débiteurs à tous les trois ou quatre mois seulement; aucune autre étape de recouvrement n'était prévue, sauf le transfert des comptes de plus d'un an à une agence de perception. Ces lacunes ont contribué à l'importance des mauvaises créances, qui ont atteint 1,1 M$ en 1987-1988 et 650 000 $ en 1988-1989. De plus, les systèmes en place ne fournissaient pas l'information nécessaire à une gestion efficace des comptes à recevoir.

12.86 Le conseil régional éprouvait également de la difficulté à recouvrer les comptes à recevoir de plusieurs établissements du réseau de la santé et des services sociaux pour des services de transport ambulancier. Ainsi, en février 1989, du solde de 2,7 M$ dû par les établissements, une somme d'environ 1,2 M$ datait de plus de 120 jours.

12.87 Depuis le début d'avril 1989, cette activité est devenue la responsabilité d'une nouvelle corporation à but non lucratif constituée par le gouvernement.

> *Commentaire du conseil régional: « Pendant qu'il exerçait son mandat de gérance d'urgences santé, le conseil régional a proposé, à plusieurs reprises au ministère, de modifier le mode de perception des comptes à recevoir des établissements en subventionnant directement le conseil régional, éliminant ainsi un lourd et inefficace processus de facturation. La requête n'a pas porté fruit.*
>
> *Concernant la facturation aux usagers, le système a été changé au cours des années 1982-1983 afin de corriger un abus flagrant de perception des comptes avant que le transport soit effectué. Ce changement majeur obligeait le conseil régional à facturer l'usager après avoir reçu les formulaires de transport des propriétaires. Plusieurs clients sont devenus très résistants à payer, d'autant plus que les gens savent que 75 % du coût du transport est couvert par les régimes d'assurance publics.*
>
> *La mobilité des gens et les changements d'adresse constituent un élément additionnel de difficulté de perception.*
>
> *Un autre élément important: les moyens de pression exercés par les syndicats. Les formulaires détruits ou invalidés ont représenté, en perte de noms et d'adresses d'individus, des montants de revenu d'environ 100 000 $ en 1987-1988 et de 62 000 $ en 1988-1989.*
>
> *Finalement, malgré les difficultés rencontrées, l'état des mauvaises créances est devenu moins négatif d'année en année. En 1987-1988, pour les usagers, les mauvaises créances étaient de l'ordre de 50 %, en 1988-1989, de 33 % et la prévision pour 1989-1990 est de l'ordre de 25 %. »*

d. Promotion de la participation de la population

12.88 Les conseils régionaux ont le mandat de favoriser la participation de la population à la définition de ses besoins en matière de soins de santé et de services sociaux ainsi qu'à l'administration et au fonctionnement des établissements qui dispensent ces services.

12.89 Les conseils régionaux ont posé des gestes pour susciter cette participation. Ils ont, par exemple, promu l'accession des citoyens aux collèges électoraux des conseils d'administration des établissements et mis en place des mécanismes pour entendre les plaintes des citoyens. Toutefois, les conseils régionaux n'ont pas suffisamment précisé leur mandat de promotion de participation de la population. Ainsi, ils ne peuvent pas évaluer les moyens mis en œuvre pour favoriser cette participation.

12.90 Les conseils régionaux devraient se doter d'objectifs et de stratégies pour favoriser la participation de la population à la définition de ses besoins et à l'administration des soins de santé et des services sociaux.

> *Commentaire des conseils régionaux: Les conseils régionaux font valoir les moyens qu'ils ont mis en place pour favoriser la participation de la population. Ils sont favorables à une consultation et à une représentation accrues de la population et sont à repenser leurs structures à cet égard.*

e. Formation

12.91 Les conseils régionaux ont le mandat d'animer et de coordonner les efforts de formation dans leur région pour le personnel d'encadrement et les membres des conseils d'administration des conseils régionaux et des établissements ainsi que pour les bénévoles.

À cette fin, les conseils régionaux doivent identifier les besoins de formation sur une base régionale, recommander au ministère les priorités régionales, déterminer le nombre de personnes concernées, suggérer des contenus de formation, collaborer avec le ministère à la mise en œuvre des activités de formation et à l'évaluation des programmes de formation.

12.92 Les conseils régionaux n'ont pas assumé complètement ce mandat. Bien qu'ils aient conçu et réalisé des programmes de formation et organisé des cours, ils n'ont pas défini de stratégies d'ensemble dans une perspective de développement des ressources humaines œuvrant dans le réseau de la santé et des services sociaux.

12.93 Les conseils régionaux devraient élaborer des stratégies d'ensemble visant à encadrer leurs activités de formation dans une perspective de développement des ressources humaines.

Commentaire des conseils régionaux: Les conseils régionaux considèrent qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour étendre davantage leurs activités de formation.

f. Informatique et bureautique

12.94 Approbation des projets des établissements. Le Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux exige que les établissements obtiennent l'autorisation de leur conseil régional pour conclure tout contrat d'acquisition ou de location de ressources informatiques et de bureautique. L'établissement peut se soustraire à cette obligation, pour chaque contrat, en présentant à l'approbation du conseil régional l'ensemble de ses projets dans un plan de ressources informatiques et de bureautique. Toute dérogation ou modification au plan doit faire l'objet d'une approbation spécifique.

12.95 Le développement des ressources informatiques et de bureautique des établissements s'est fait sans planification régionale appropriée. Le ministère de la Santé et des Services sociaux est peu intervenu jusqu'à maintenant dans la définition d'orientations. Les conseils régionaux ont, dans le passé, adopté des orientations régionales et diffusé des guides méthodologiques en la matière. Cependant, ces documents n'ont pas été révisés depuis plusieurs années et sont tombés en désuétude.

12.96 Dans ce contexte, le support actuellement offert aux établissements par les conseils régionaux ne contribue pas suffisamment à rationaliser le processus de planification et d'acquisition des ressources informatiques et de bureautique des établissements.

12.97 Les conseils régionaux ne possédaient pas d'inventaire complet et à jour des ressources informatiques et de bureautique des établissements sur leur territoire. Ils n'avaient qu'une connaissance restreinte des besoins des établissements. De plus, ces derniers ne présentent pas toujours leurs projets en informatique et en bureautique aux conseils régionaux pour approbation.

12.98 Ce manque d'information constitue une certaine entrave au regroupement des activités d'achat d'équipements et de développement de systèmes; une telle mise en commun favoriserait l'économie et l'efficience dans le processus d'informatisation des établissements.

12.99 Finalement, lorsque des plans de ressources informatiques et de bureautique sont effectivement présentés par les établissements et approuvés par les conseils régionaux, ces derniers ne s'assurent pas que les acquisitions de ressources se réalisent conformément aux plans approuvés.

12.100 Le ministère et les conseils régionaux devraient assurer un meilleur support en informatique et en bureautique aux établissements en mettant à jour et en diffusant des politiques et des guides méthodologiques.

12.101 Les conseils régionaux devraient obtenir l'information nécessaire à des interventions opportunes dans la rationalisation des projets des établissements en matière d'informatique et de bureautique.

12.102 Les conseils régionaux devraient s'assurer que les projets se réalisent conformément aux approbations données.

Commentaire du ministère: « *Effectivement, le ministère de la Santé et des Services sociaux fut peu impliqué par rapport à l'informatique et à la bureautique des établissements de son réseau. Toutefois, depuis l'automne* 1988, *une équipe dédiée s'intéresse à toutes les questions qui touchent l'informatisation du réseau. Ainsi, des travaux sont actuellement en cours pour définir et diffuser des orientations en matière d'informatique et de bureautique. Certains résultats devraient être connus dès cet automne.* »

Commentaire des conseils régionaux: *Les conseils régionaux reconnaissent le besoin d'améliorer le support aux établissements par la révision des politiques, guides et documents d'orientation en informatique. Ils mentionnent qu'un inventaire à la grandeur de la province a été effectué au printemps* 1989 *afin de connaître le degré d'informatisation et les applications en usage dans le réseau de la santé et des services sociaux. Ils ajoutent qu'il incombe aux établissements de soumettre leurs projets d'informatique aux conseils régionaux.*

12.103 Gestion des ressources informatiques et de bureautique des conseils régionaux. De façon générale, les conseils régionaux n'ont pas clairement défini les rôles et les responsabilités relatifs à la gestion de leurs propres ressources informatiques et de bureautique. Ils ne planifient pas suffisamment l'acquisition de ces ressources et ne s'informent pas systématiquement de la situation de l'informatique et de la bureautique dans les autres conseils régionaux. Ces lacunes ont permis, à l'intérieur de conseils régionaux, l'existence d'environnements informatiques incompatibles et la duplication de systèmes d'information ainsi que le développement d'applications déjà en usage dans d'autres conseils régionaux.

12.104 Les conseils régionaux devraient mieux planifier l'utilisation de leurs ressources informatiques et de bureautique et mieux en asseoir la gestion.

Commentaire des conseils régionaux: *Les conseils régionaux sont d'accord pour donner suite à la recommandation dans la mesure de leurs ressources et affirment avoir déjà pris des moyens en ce sens.*

Prestation des soins de santé et des services sociaux

12.105 Le mandat des établissements consiste à dispenser des soins de santé et des services sociaux qui soient adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, et cela, avec continuité et de façon personnalisée.

12.106 Notre vérification visait à nous assurer que les établissements s'étaient dotés de politiques et de normes d'encadrement favorisant la qualité des soins de santé et des services sociaux et qu'ils avaient prévu les mécanismes nécessaires au respect de ces politiques et de ces normes. Nous avons aussi vérifié si les établissements avaient mis en place des mécanismes de contrôle de la qualité sur la prestation des soins de santé et des services sociaux et s'ils voyaient à l'application des mesures correctives nécessaires.

12.107 Notre vérification portait sur l'application à la fois de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, de la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chapitre P-34.1) et de la Loi sur les jeunes contrevenants (L.R.C., 1985 Y-1), ainsi que sur les principaux mécanismes assurant un fonctionnement efficace des opérations et donc une saine utilisation des subventions versées aux établissements.

12.108 Les établissements encadrent généralement bien la prestation des soins de santé et des services sociaux, mais leurs mécanismes de contrôle de la qualité sont insuffisants.

a. Encadrement de la prestation des soins de santé et des services sociaux

12.109 Un encadrement approprié de la prestation des soins de santé et des services sociaux favorise leur qualité et leur adéquation aux besoins des bénéficiaires. L'adoption de règlements par le conseil d'administration, l'existence de politiques et de procédés et l'organisation du travail sont des éléments importants de cet encadrement.

12.110 Règlements sur la prestation des soins de santé et des services sociaux. Depuis les deux dernières années, les conseils d'administration sont de plus en plus sensibilisés à l'importance de l'encadrement de la prestation des soins de santé et des services sociaux rendus par leur établissement. De ce fait, ils tendent à se conformer davantage à l'obligation qui leur est faite par la Loi sur les services de santé et les services sociaux d'approuver des règlements qui guident l'action des établissements dans la prestation des soins de santé et des services sociaux et dans la détermination des besoins de la clientèle.

12.111 Les C.S.S. ont adopté les règlements prescrits par la loi. Par contre, la situation est quelque peu différente dans les C.L.S.C. et les C.A.R. qui, pour la plupart, n'ont pas encore terminé cette démarche.

12.112 Politiques et procédés d'encadrement. Les programmes de soins de santé et de services sociaux, les critères pour établir les priorités parmi les clientèles ainsi que les protocoles ou les guides d'intervention sont nécessaires à l'encadrement de la prestation des soins de santé et des services sociaux.

12.113 Les établissements ont mis en place des politiques et des procédés d'encadrement comportant certaines faiblesses.

12.114 Ainsi, il arrive que les programmes soient ou incomplets ou désuets, comme dans le cas des services sociaux en milieu hospitalier où on ne traite pas tous les types de clientèle. De plus, il y a souvent absence de protocole ou de guide d'intervention pour l'accueil des bénéficiaires, leur évaluation de même que pour leur mise en congé.

12.115 Dans les C.S.S., nous avons examiné de façon spécifique des listes d'attente de bénéficiaires et les critères permettant de privilégier les personnes ayant davantage besoin de services sociaux. Dans un établissement, les inscriptions sur les listes de personnes en attente d'évaluation dans le cadre du programme de la protection de la jeunesse n'étaient pas fiables : 20 % des bénéficiaires inscrits n'étaient plus en attente d'évaluation et 25 % des cas d'abus physiques et autres dénoncés pas des tiers étaient inscrits avec plus de huit semaines de retard. Par ailleurs, les C.S.S. se sont donné des critères pour identifier leurs clientèles prioritaires ; nous avons constaté que souvent, un établissement en particulier ne tenait pas compte de ces critères.

12.116 Organisation du travail. L'organisation des charges de travail et la supervision du personnel de même que la mise en place d'équipes multidisciplinaires sont des activités essentielles pour favoriser la productivité des praticiens et la qualité des services.

12.117 La plupart des établissements s'acquittent généralement bien de leurs responsabilités en matière d'organisation du travail. Nous avons toutefois constaté quelques faiblesses dans la supervision du personnel, par exemple dans le cas des activités de consultation psychosociale. Dans d'autres cas, nous avons noté l'absence de guide ou de normes pour fixer les charges de travail, ou encore que des charges de travail étaient disproportionnées entre les praticiens pour un même type de services.

12.118 Les établissements devraient améliorer l'encadrement de la prestation des soins de santé et des services sociaux en mettant à jour leurs programmes, en complétant les guides d'intervention, ou en répartissant mieux les charges de travail des praticiens.

12.119 Les C.S.S. devraient aussi améliorer la fiabilité des inscriptions sur leurs listes d'attente et respecter leurs critères d'identification des bénéficiaires prioritaires.

12.120 Les C.L.S.C. et les C.A.R. devraient adopter les règlements prescrits par la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

b. Contrôle de la qualité des soins de santé et des services sociaux

12.121 La qualité des soins de santé et des services sociaux doit faire l'objet de contrôles adéquats qui permettent, le cas échéant, la mise en place de mesures correctives.

12.122 Dossiers des bénéficiaires. Un dossier incomplet peut affecter la qualité des soins et des services requis par les bénéficiaires, particulièrement en raison d'un manque de continuité dans la prestation qui peut en résulter.

12.123 La majorité des établissements n'ont pas mis en place de procédés de révision systématique des dossiers des bénéficiaires. Notre analyse de ces dossiers a souvent révélé l'absence de documents, notamment sur les évaluations psychosociales, les notes d'évolution, les plans d'intervention et les rapports de révision.

12.124 Les établissements se privent ainsi d'informations utiles sur la qualité des soins de santé et des services sociaux qu'ils dispensent; ils peuvent ainsi n'être pas en mesure d'apporter les correctifs appropriés au manque d'information ou aux autres lacunes que pourrait révéler la révision systématique des dossiers.

12.125 Traitement des plaintes. Une politique adéquate de traitement des plaintes favorise l'expression des besoins de la clientèle et aide l'établissement à apporter les correctifs requis.

12.126 La plupart des établissements ont mis en place des procédés administratifs de traitement et de suivi des plaintes. Toutefois, le traitement de toutes les plaintes n'est pas assuré par ces procédés puisque les établissements n'ont pas la certitude qu'ils disposent systématiquement de toute l'information requise à cette fin.

12.127 Reddition de comptes. La reddition de comptes permet aux conseils d'administration et aux directions de s'assurer du respect des règlements et des politiques de l'établissement ainsi que de la qualité des soins de santé et des services sociaux dispensés.

12.128 Beaucoup de données sont transmises aux conseils d'administration et aux directions sur la quantité et le coût des soins de santé et des services sociaux, mais peu le sont sur leur qualité et le respect des règlements et des politiques. La majorité des établissements n'ont pas adopté de règlement sur la nature, la quantité et la qualité des services fournis aux bénéficiaires, ce qui explique en partie le peu de reddition de comptes sur certains de ces aspects.

12.129 Les établissements devraient améliorer le contrôle de la qualité des soins de santé et des services sociaux, en procédant à la révision systématique des dossiers de bénéficiaires, en mettant en place des procédés assurant le traitement des plaintes et en exigeant une reddition de comptes sur la qualité des soins de santé et des services sociaux qu'ils dispensent et sur le respect de leurs règlements et politiques internes.

12.130 Mesures de sécurité. Il est important, pour les établissements qui hébergent des bénéficiaires ou qui ont des centres de jour ou des ateliers de travail, non seulement de fournir des services de qualité mais aussi d'assurer la sécurité physique des bénéficiaires. Ces établissements, à une exception près, se sont dotés de plans de mesures d'urgence. Par contre, ils ne sont pas suffisamment rigoureux dans la tenue des exercices d'évacuation des immeubles.

12.131 Les établissements devraient tous avoir des plans de mesures d'urgence et tenir régulièrement des exercices d'évacuation des immeubles.

Commentaire des établissements: *Les établissements, dans leur ensemble, sont en accord avec nos constatations sur la prestation des soins de santé et des services sociaux et comptent prendre les mesures nécessaires pour remédier aux déficiences observées lors de notre vérification.*

Liste des recommandations

Gestion des ressources

a. Planification des activités

12.25 Les établissements devraient réviser leur démarche de détermination des priorités en identifiant mieux les besoins de la population en soins de santé et en services sociaux et en améliorant les mécanismes servant à faire des choix entre les soins et les services offerts.

12.26 Les conseils régionaux devraient améliorer leur démarche de planification à moyen et à long termes et se fixer des objectifs opérationnels mesurables.

b. Les ressources humaines

12.36 Les conseils régionaux devraient mettre en place les mécanismes leur permettant une gestion adéquate de leurs ressources humaines.

12.37 Les conseils régionaux et les établissements devraient procéder systématiquement à l'évaluation de leur personnel et mieux identifier les besoins de formation.

12.38 Les conseils régionaux et les établissements devraient se conformer aux lois, règlements et ententes régissant les conditions de travail de leur personnel.

c. Les ressources financières

12.46 Les conseils régionaux et les établissements devraient améliorer leur processus de gestion budgétaire.

12.47 Les conseils régionaux devraient approuver et mettre à jour leurs politiques administratives et s'assurer du respect de la délégation d'autorité.

12.48 Les conseils régionaux devraient utiliser les fonds reçus du ministère aux fins prévues.

12.49 Les établissements devraient soumettre à l'approbation du ministère des plans d'action pour corriger leur situation financière.

12.50 Les établissements devraient s'assurer que leurs informations financières et opérationnelles soient fiables et produites en temps utile et qu'ils disposent de mécanismes de contrôle nécessaires à l'exécution fidèle de leur budget.

d. Information du public

12.53 Les conseils régionaux et les établissements devraient tenir annuellement une assemblée publique d'information. De plus, ils devraient fournir à la population, dans leurs rapports annuels, une information plus complète sur l'utilisation des subventions qui leur sont versées.

Coordination régionale des soins de santé et des services sociaux

a. Planification régionale des soins de santé et des services sociaux

12.57 Les conseils régionaux devraient préparer des plans régionaux de services pour tous les soins de santé et les services sociaux devant être dispensés dans leur région.

b. Approbation et financement des projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements des établissements

12.68 Le ministère et les conseils régionaux devraient se concerter davantage dans leurs interventions concernant le financement des projets des établissements en conformité avec le partage des responsabilités prévu à la réglementation.

12.69 Les conseils régionaux devraient obtenir l'information nécessaire à l'approbation et au financement des projets d'immobilisations et d'équipements des établissements.

12.70 Les conseils régionaux devraient se conformer à la réglementation sur l'approbation des projets.

12.71 Les conseils régionaux devraient s'en tenir aux enveloppes budgétaires autorisées par le gouvernement pour les projets d'immobilisations et d'acquisition d'équipements des établissements.

c. Gestion et financement des services ambulanciers

12.78 La Loi sur la protection de la santé publique et ses règlements, en matière de transport ambulancier, devraient être respectés.

12.82 Les conseils régionaux devraient exercer un contrôle sur l'intégralité et l'exactitude des réclamations produites par les transporteurs ambulanciers et sur l'utilisation des subventions versées.

12.83 Les conseils régionaux devraient conclure des ententes contractuelles avec les entreprises ambulancières subventionnées.

d. Promotion de la participation de la population

12.90 Les conseils régionaux devraient se doter d'objectifs et de stratégies pour favoriser la participation de la population à la définition de ses besoins et à l'administration des soins de santé et des services sociaux.

e. Formation

12.93 Les conseils régionaux devraient élaborer des stratégies d'ensemble visant à encadrer leurs activités de formation dans une perspective de développement des ressources humaines.

f. Informatique et bureautique

12.100 Le ministère et les conseils régionaux devraient assurer un meilleur support en informatique et en bureautique aux établissements en mettant à jour et en diffusant des politiques et des guides méthodologiques.

12.101 Les conseils régionaux devraient obtenir l'information nécessaire à des interventions opportunes dans la rationalisation des projets des établissements en matière d'informatique et de bureautique.

12.102 Les conseils régionaux devraient s'assurer que les projets se réalisent conformément aux approbations données.

12.104 Les conseils régionaux devraient mieux planifier l'utilisation de leurs ressources informatiques et de bureautique et mieux en asseoir la gestion.

Prestation des soins de santé et des services sociaux

a. Encadrement de la prestation des soins de santé et des services sociaux

12.118 Les établissements devraient améliorer l'encadrement de la prestation des soins de santé et des services sociaux en mettant à jour leurs programmes, en complétant les guides d'intervention, ou en répartissant mieux les charges de travail des praticiens.

12.119 Les C.S.S. devraient aussi améliorer la fiabilité des inscriptions sur leurs listes d'attente et respecter leurs critères d'identification des bénéficiaires prioritaires.

12.120 Les C.L.S.C. et les C.A.R. devraient adopter les règlements prescrits par la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

b. Contrôle de la qualité des soins de santé et des services sociaux

12.129 Les établissements devraient améliorer le contrôle de la qualité des soins de santé et des services sociaux, en procédant à la révision systématique des dossiers de bénéficiaires, en mettant en place des procédés assurant le traitement des plaintes et en exigeant une reddition de comptes sur la qualité des soins de santé et des services sociaux qu'ils dispensent et sur le respect de leurs règlements et politiques internes.

12.131 Les établissements devraient tous avoir des plans de mesures d'urgence et tenir régulièrement des exercices d'évacuation des immeubles.

Troisième partie

Rapport d'activités du vérificateur général pour l'exercice 1988-1989

13. Rapport d'activités du vérificateur général pour l'exercice 1988-1989

Table des matières

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 253
Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général 253
La structure organisationnelle 254
La planification des activités de vérification 255
La pratique professionnelle 255
a. La vérification d'optimisation des ressources 256
b. La vérification de l'utilisation des subventions 256
c. La vérification informatique 257
d. L'échantillonnage en vérification 257
e. L'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement 257
f. Le droit de regard 257
g. L'évaluation du risque de fraude 258
h. L'assurance de la qualité 258
i. Les normes de présentation des états financiers 258
j. La formation et le perfectionnement 259
Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels 259
a. La Conférence des vérificateurs législatifs 259
b. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée 260
c. L'Ordre des comptables agréés du Québec 260
d. L'Institut Canadien des Comptables Agréés 260
e. L'Association des comptables généraux licenciés du Canada 261
f. Les autres échanges professionnels 261
Les ressources informatiques 261
a. Le plan directeur des systèmes et de l'informatique 261
b. Le réseau de communication 261
c. La micro-informatique 262
Les ressources humaines 262
a. La gestion des ressources humaines 262
b. L'effectif 262
c. Le développement des ressources humaines 262
d. Les programmes d'égalité en emploi 263
e. La qualité de vie au travail des employés 263
f. La permutation de personnel avec d'autres organisations 263
g. Le fichier des fournisseurs de services professionnels 263
h. L'utilisation des ressources externes 264
i. L'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics 265
j. La gestion du temps des employés 266
Les ressources financières 266
a. Les prévisions budgétaires 266
b. La nomination du vérificateur des livres et comptes du vérificateur général 266
c. Les dépenses 267

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général

13.1 Le vérificateur général, au cours de l'année, a exercé son mandat dans le respect des devoirs et responsabilités qui lui sont confiés par la Loi sur le vérificateur général.

13.2 Cette troisième partie du Rapport à l'Assemblée nationale expose les devoirs et les responsabilités du vérificateur général et décrit la structure organisationnelle qu'il a établie pour atteindre ses objectifs. On y présente le processus de planification de ses activités de vérification et une revue des gestes professionnels posés par son personnel. Cette partie du Rapport donne également des informations sur la participation du vérificateur général aux conférences, congrès et travaux d'organismes professionnels de même que des renseignements sur les ressources humaines, informatiques et financières de son organisation.

Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général

13.3 Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et il est régi par la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), reproduite à l'Annexe I de ce Rapport.

13.4 Il est le vérificateur des fonds et autres biens publics visés par cette loi (articles 2 et 22).

13.5 Ses devoirs et responsabilités peuvent se résumer ainsi:

— Le vérificateur général vérifie les livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement (articles 23, 25, 26, 27 et 28). Ses travaux comportent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification des systèmes et procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger les biens. Dans tous les cas, sauf dans celui des entreprises du gouvernement, le vérificateur général peut procéder à la vérification d'optimisation des ressources. Il peut, dans le cas des entreprises du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, et après entente avec le conseil d'administration, vérifier les systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité;

— Le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément à la loi constitutive ou à la loi qui régit l'organisme ou l'entreprise (article 24). Dans ces cas, le vérificateur général exerce cependant un droit de regard (articles 32 et 33) et peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires (article 34);

— Le vérificateur général peut vérifier l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement (article 30);

— Le vérificateur général effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor sur toute matière qui est de sa compétence, sans toutefois leur accorder préséance sur ses obligations principales (article 36);

— Le vérificateur général émet un rapport sur les états financiers des entités qu'il vérifie (articles 37, 38, 39 et 40);

— Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il signale tout sujet ou cas qui découle de ses travaux de vérification ou de l'exercice de son droit de regard et qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale (articles 41, 42 et 43.1°);

— Le vérificateur général peut également commenter dans son Rapport annuel la forme et le contenu des documents d'information financière mis à la disposition de l'Assemblée nationale (article 43.2°).

13.6 La responsabilité du vérificateur général est donc de faire rapport notamment sur les résultats de ses vérifications et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du gouvernement, de ses organismes ou entreprises. Il ne doit pas se substituer aux gestionnaires pour effectuer des travaux de contrôle ou d'évaluation qu'ils doivent normalement exécuter eux-mêmes. Lorsqu'il communique ses constatations de vérification aux gestionnaires concernés, le vérificateur général peut cependant faire des recommandations sur les correctifs à apporter (article 35).

13.7 Son programme de travail n'est pas spécifiquement conçu en vue du dépistage de la fraude, et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle systématiquement les détournements de fonds et les irrégularités mineures ou isolées. Cependant, ce programme est dressé de façon à découvrir normalement l'existence de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est, ou à mettre en lumière les facteurs susceptibles d'entraîner la présentation trompeuse de l'information financière.

13.8 Les objectifs généraux du vérificateur général qui sous-tendent ses devoirs et responsabilités sont reproduits à l'Annexe II.

La structure organisationnelle

13.9 La structure organisationnelle du vérificateur général a été conçue pour lui permettre de répondre aux besoins qui découlent du mandat que lui confie le Parlement. Cette structure, souple et fonctionnelle, s'avère un élément essentiel à l'atteinte de ses objectifs.

13.10 Tel qu'illustré à l'organigramme apparaissant à la fin de cette partie, le vérificateur général est assisté dans l'exercice de ses fonctions par trois vérificateurs généraux adjoints, responsables chacun d'une direction générale, soit:

— La Direction générale des études d'envergure gouvernementale et des services professionnels;

— La Direction générale des opérations de vérification;

— La Direction générale de Montréal.

13.11 La Direction générale des études d'envergure gouvernementale et des services professionnels est responsable des vérifications d'envergure gouvernementale, de la vérification des comptes publics et de l'application du processus intégré de planification. Le développement et l'expérimentation de nouvelles applications de vérification, l'élaboration de normes, de politiques et de procédés de vérification et l'assurance de la qualité font également partie de ses responsabilités. Elle assure de plus le soutien professionnel aux directions opérationnelles et le soutien informatique à l'ensemble de l'organisation. Elle assume la formation du personnel dans les domaines de la vérification, de l'informatique et de la bureautique. Cette Direction générale se compose ainsi:

— Une Direction principale des études d'envergure gouvernementale, qui comprend deux directions de vérification;

— Une Direction principale des comptes publics et des services professionnels qui, en plus de la Direction de vérification des comptes publics, comprend la Direction de l'informatique et celle des normes et de l'inspection professionnelle.

13.12 La Direction générale des opérations de vérification et la Direction générale de Montréal assument l'exécution des différentes activités prévues au plan des opérations, sauf la vérification des comptes publics et les vérifications d'envergure gouvernementale. Ces activités comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification d'optimisation des ressources auprès des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement, de même que la vérification de l'utilisation des subventions. Elles comprennent aussi les vérifications particulières exécutées à la demande du gouvernement ou du Conseil du trésor et l'exercice du droit de regard sur la vérification effectuée auprès des organismes et entreprises du gouvernement par des cabinets de vérificateurs de la pratique privée.

13.13 La Direction générale des opérations de vérification comprend deux directions principales de vérification qui se divisent en 10 directions de vérification.

13.14 La Direction générale de Montréal comprend trois directions de vérification.

13.15 Pour assurer les services de soutien à l'ensemble de son organisation, le vérificateur général dispose également d'une Direction de l'administration, responsable des services financiers, des services auxiliaires et des activités reliées à la gestion du personnel, et d'une Direction du cabinet et des communications.

La planification des activités de vérification

13.16 Le vérificateur général a poursuivi la mise en place d'un processus intégré de planification.

13.17 En premier lieu, ce processus prévoit la réalisation des travaux annuels d'une manière systématique, soit: l'attestation des données financières, l'exercice du droit de regard et l'examen des rapports d'activités des organismes publics et des organismes et des entreprises du gouvernement.

13.18 En second lieu, les activités afférentes aux autres responsabilités de vérification du vérificateur général se distribuent ainsi:

— Les travaux annuels de vérification des systèmes importants, de l'utilisation des subventions et du suivi des recommandations qui découlent de ses travaux;

— Les autres travaux exécutés sur une base discrétionnaire selon des paramètres établis annuellement.

13.19 Au cours de l'exercice, les travaux de vérification ont été effectués selon une approche transitoire, assurant la mise en vigueur graduelle du processus intégré de planification.

La pratique professionnelle

13.20 La pratique professionnelle représente l'ensemble des gestes professionnels que sont appelés à poser les employés du vérificateur général dans l'exercice de leurs fonctions. La qualité de la pratique professionnelle est fonction de la formation des

employés, de leur jugement et du soin qu'ils apportent à leur travail. Elle est aussi reliée à la rigueur d'application des normes et des politiques utilisées ou développées par le vérificateur général et à la pertinence des outils de travail disponibles.

13.21 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique favorisent le développement et le maintien de la qualité des travaux effectués dans les différents champs d'activités du vérificateur général. Les deux directions font porter leurs efforts sur la recherche, l'élaboration de normes et de politiques, la formation du personnel et la prestation de services conseils et de support technique aux directions de vérification.

13.22 Elles fournissent également au vérificateur général une assurance indépendante du respect des normes qu'il a adoptées sur l'exécution des vérifications, la présentation de l'information financière et la communication des résultats. L'examen systématique a priori de la présentation des états financiers et le contrôle a posteriori de la qualité des travaux effectués contribuent à l'atteinte de cet objectif.

a. La vérification d'optimisation des ressources

13.23 La vérification d'optimisation des ressources fait partie intégrante des activités du vérificateur général. Son expérience pratique de ce type de vérification lui permet d'adapter à ses besoins les notions de base théoriques développées avec l'appui des travaux de recherche de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et de les diffuser, par ses propres ressources, aux membres de son personnel de vérification.

13.24 Des ressources professionnelles externes spécialisées en méthodologie de la vérification d'optimisation des ressources ou plus particulièrement dans les sujets spécifiques sous étude, sont associées de façon ponctuelle aux équipes de vérification afin de leur fournir le support technique nécessaire à la réalisation de ces mandats.

13.25 Au cours de la dernière année, la Direction des normes et de l'inspection professionnelle, avec la participation d'un conseiller externe spécialisé, a fait l'examen de la qualité des dossiers de vérification d'optimisation des ressources. De plus, le vérificateur général est à compléter la rédaction d'un manuel de référence qui énonce les normes et les politiques à respecter dans ce type de vérification et qui décrit la méthodologie utilisée par l'organisation.

13.26 Pendant l'année, le vérificateur général a complété cinq missions de vérification d'optimisation des ressources et une mission de vérification de l'utilisation des subventions, et il a poursuivi la réalisation d'une vérification d'envergure gouvernementale.

13.27 Au cours de la prochaine année, le vérificateur général réalisera la troisième et dernière étape de cette vérification d'envergure gouvernementale sur l'utilisation des ressources informatiques au gouvernement du Québec.

b. La vérification de l'utilisation des subventions

13.28 Le vérificateur général a exécuté, au cours de la dernière année, la deuxième étape d'une mission portant sur l'utilisation des subventions. Les travaux ont consisté à vérifier l'utilisation des subventions par certaines entités du secteur des services sociaux faisant partie du réseau relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux. Au cours de la prochaine année, le vérificateur général complétera cette vérification, cette fois dans le secteur de la santé, et entreprendra une mission de même nature dans un autre secteur d'activités du gouvernement.

c. La vérification informatique

13.29 Le vérificateur général a effectué, au cours de l'année, la vérification de systèmes informatiques financiers. L'évaluation de ces systèmes, fondée sur la méthodologie qu'il a développée pour la vérification des systèmes informatisés, a pour but de procurer l'assurance raisonnable que les informations produites sont autorisées, exactes et intégrales.

13.30 Le vérificateur général a poursuivi ses recherches en vue de favoriser, par l'introduction de nouveaux logiciels, l'efficience du personnel de vérification. À la gamme des logiciels déjà disponibles en vérification (analyse et extraction de données, évaluation des résultats et préparation de feuilles sommaires), il a ajouté un logiciel facilitant la conception des graphiques d'acheminement qui servent à décrire visuellement le fonctionnement logique des systèmes.

d. L'échantillonnage en vérification

13.31 Le vérificateur général préconise l'utilisation de l'échantillonnage statistique comme technique de sondages. Cette approche, fondée sur les lois de la probabilité et sur l'appréciation du risque, est utilisée pour déterminer la taille de l'échantillon et les éléments qui en font partie et pour analyser les résultats obtenus. Elle permet d'optimiser le travail des vérificateurs tout en fournissant des données objectives sur la probabilité d'erreurs des états financiers.

13.32 La technique de l'échantillonnage statistique est régulièrement mise à jour par la Direction des normes et de l'inspection professionnelle qui révise et offre annuellement, aux professionnels de la vérification, des sessions de formation sur le sujet. Cette direction fournit également le soutien nécessaire aux directions de vérification qui utilisent cette technique.

e. L'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement

13.33 L'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement a pour objectif d'assurer l'utilisation optimale des ressources affectées aux travaux requis pour exprimer une opinion sur ces états.

13.34 L'approche considère l'ensemble des données financières du gouvernement. Elle couvre les revenus et les dépenses par catégorie et par nature et les postes du bilan selon leurs principales composantes. Elle permet d'établir un cadre normatif uniforme pour la planification, l'exécution et l'évaluation des résultats de la vérification.

f. Le droit de regard

13.35 Le vérificateur général exerce, pour l'Assemblée nationale, un droit de regard sur la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement lorsque prise en charge par des cabinets de la pratique privée. Ce droit de regard vise à assurer le respect des exigences d'imputabilité envers l'Assemblée nationale et a pour but de fournir, au besoin, un complément d'information aux parlementaires sur la gestion et l'utilisation des fonds et autres biens détenus ou administrés par ces organismes et ces entreprises. Ces entités doivent ainsi répondre aux mêmes exigences en matière de reddition de comptes, peu importe par qui leur vérification est effectuée.

13.36 Le nombre et la répartition des organismes et des entreprises qui sont actuellement assujettis au droit de regard se présentent comme suit:

— Organismes du gouvernement	
• Sociétés mères	6
— Entreprises du gouvernement	
• Sociétés mères	8
• Filiales directes	31
• Filiales indirectes	13
Total	**58**

g. L'évaluation du risque de fraude

13.37 Le vérificateur général demeure particulièrement vigilant face à l'existence de tout environnement propice à la fraude dans les entités qu'il vérifie. Au cours de l'année, il a approuvé et mis en application une politique qui précise ses responsabilités dans ce domaine ainsi que les procédés à appliquer.

13.38 Cette politique reflète l'essentiel des recommandations du rapport de la Commission Macdonald à l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur les attentes du public à l'égard de la vérification. Le vérificateur général a donc développé les outils nécessaires à une évaluation du risque de fraude. Ils lui permettent d'apprécier dans quelle mesure l'entité évolue dans un milieu se prêtant à la perpétration de la fraude et, ainsi, de tenir compte de ce facteur dans l'exécution de ses travaux.

h. L'assurance de la qualité

13.39 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle a la responsabilité d'exercer un contrôle de la qualité des travaux de vérification. Une telle activité doit procurer au vérificateur général l'assurance que les missions de vérification (attestation financière, conformité aux lois, règlements, politiques et directives, optimisation des ressources et droit de regard) ont été exécutées avec la qualité et le soin nécessaires. Elle lui confirme si les normes de vérification généralement reconnues, les politiques et les pratiques établies pour les différents types de vérification ont été respectées.

13.40 Ce contrôle est assuré, d'une part, par la révision systématique de la présentation des états financiers des entités vérifiées et du projet d'opinion du vérificateur sur ces états et, d'autre part, par l'examen annuel des dossiers de vérification de plusieurs entités vérifiées par le vérificateur général.

13.41 L'Ordre des comptables agréés du Québec, par son service d'inspection professionnelle, s'assure également, sur une base cyclique, de la qualité des travaux de vérification et de la présentation des états financiers. Pour les dossiers choisis, il contrôle la conformité aux recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés en ces matières.

i. Les normes de présentation des états financiers

13.42 Les états financiers du gouvernement, de ses divers fonds spéciaux et renouvelables et de ses organismes et entreprises devraient être présentés conformément aux recommandations du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et les prises de position de son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

13.43 Au cours de la dernière année, le vérificateur général a regroupé, dans un manuel de référence, les normes de présentation générales à respecter dans ces états financiers. Ils doivent être dressés selon les principes comptables généralement reconnus ou selon des conventions comptables particulières appropriées. Quant au libellé du rapport du vérificateur sur ces états, il doit être conforme aux exigences de la Loi sur le vérificateur général.

j. La formation et le perfectionnement

13.44 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle, la Direction de l'informatique et la Direction de l'administration contribuent au maintien et à l'accroissement des connaissances et de la compétence du personnel.

13.45 Elles interviennent directement dans le processus de formation et de perfectionnement, selon leur domaine respectif, en définissant les priorités et en élaborant la programmation annuelle des activités de formation, de façon à satisfaire les besoins de l'organisation.

13.46 Ces directions développent et mettent à jour des programmes de formation dont elles assurent la réalisation. Ainsi, au cours de l'année, elles ont développé le programme de formation en vérification d'optimisation des ressources et procédé à la mise à jour du matériel didactique en vérification financière, en échantillonnage statistique et en informatique.

13.47 Ces directions évaluent la qualité du matériel utilisé et de la diffusion des activités de formation. Elles mesurent aussi l'atteinte des objectifs.

Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels

a. La Conférence des vérificateurs législatifs

13.48 Le vérificateur général et un vérificateur général adjoint ont participé à la dix-septième réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs tenue à Edmonton, en Alberta, en juillet 1989. Les vérificateurs de juridictions fédérale, provinciale et territoriale ont discuté de l'évolution de leur pratique professionnelle, partagé leur expérience de travail et proposé des solutions aux difficultés propres à l'exercice de leur mandat.

13.49 Cette Conférence a traité des prises de position émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public. La vérification d'optimisation des ressources ainsi que l'importance relative et le niveau de confiance en vérification faisaient également partie des sujets à l'ordre du jour.

13.50 Un membre du personnel du vérificateur général a participé à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative, tenue en mai 1989 à Saint-Jean, Terre-Neuve. Les discussions des représentants des vérificateurs législatifs des provinces et du gouvernement fédéral ont porté principalement sur l'évaluation de la qualité des missions de vérification, sur la notion de l'importance relative dans le contexte de la vérification législative et sur le contenu du matériel de formation préparé par les vérificateurs législatifs.

b. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

13.51 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à la recherche en vérification intégrée. Elle contribue au développement d'une méthodologie d'application de ce type de vérification et à la mise sur pied de programmes de formation qui lui sont reliés.

13.52 Le vérificateur général apporte son appui professionnel et financier à la Fondation. Il fait partie de son conseil d'administration et de son Comité exécutif. Il délègue deux membres de son personnel au Comité de recherche et de développement de méthodologies et au Comité de vérification législative. Un membre de son personnel participe également au Comité organisateur du Congrès annuel de 1989.

13.53 La contribution du vérificateur général à la Fondation comporte des avantages qui dépassent le cadre de ses activités propres. En effet, l'adhésion du vérificateur général à la Fondation en qualité de « membre de soutien » permet aux employés du gouvernement du Québec et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Ils peuvent ainsi bénéficier des services de formation qu'offre la Fondation et des résultats de ses travaux de recherche et de développement.

13.54 Au moment de la rédaction de ce Rapport, le vérificateur général et des membres de son personnel, de même que d'autres membres de la fonction publique québécoise, ont confirmé leur présence au 10e Congrès annuel de la Fondation. Le Congrès se tiendra à Toronto, Ontario, du 19 au 21 novembre 1989 et aura pour thème: Prochains horizons — L'imputabilité en évolution.

13.55 Le Congrès annuel de la Fondation est un événement auquel les vérificateurs législatifs participent activement. La Fondation profite de cette occasion pour organiser, avant la tenue du Congrès, un colloque à leur intention. Le vérificateur général apporte son soutien à ce colloque qui permet à la Fondation d'obtenir directement des vérificateurs législatifs, des précisions sur leurs besoins immédiats en vérification intégrée. Ce colloque contribue donc à orienter les travaux de recherche et les publications de la Fondation, dont les vérificateurs législatifs sont d'importants utilisateurs.

c. L'Ordre des comptables agréés du Québec

13.56 Un membre du personnel du vérificateur général fait partie du Bureau de l'Ordre des comptables agréés du Québec et de son Comité administratif.

13.57 Un autre membre de son personnel fait partie d'un comité de l'Ordre sur le développement de la vérification intégrée et sa dissémination auprès des membres de la profession et du public en général.

d. L'Institut Canadien des Comptables Agréés

13.58 Le vérificateur général appuie les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés en participant aux recherches du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

13.59 Il contribue aux travaux du Comité en commentant, à titre de personne-ressource, les projets de prise de position sur la comptabilité et la vérification. Par cette participation, le vérificateur général partage les résultats de ses recherches et se tient informé des développements et des changements anticipés dans la pratique professionnelle propre au secteur public.

13.60 Un membre du personnel du vérificateur général fait partie du Comité consultatif de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur les monographies de langue française. Ce Comité conseille et assiste le module francophone du Comité de recherche de l'Institut; son rôle est de susciter des propositions de recherches et de favoriser la production de monographies par des comptables agréés francophones.

e. L'Association des comptables généraux licenciés du Canada

13.61 Un membre du personnel du vérificateur général participe, pour une deuxième année, aux travaux du Comité des normes de vérification de l'Association des comptables généraux licenciés du Canada.

f. Les autres échanges professionnels

13.62 Au cours de l'année, le vérificateur général a reçu des visiteurs provenant d'autres juridictions du Canada, et d'Australie, d'Espagne, de Tunisie et du Maroc, en mission d'études ou d'échanges de connaissances sur les méthodes de vérification d'optimisation des ressources. Au cours de la prochaine année, des représentants du Bureau du vérificateur général du Canada, d'Hydro-Québec, de Telecom Australia et de la Cour des comptes de Tunisie seront en affectation dans des équipes de vérification du vérificateur général du Québec dans un but de formation.

13.63 Quelques membres du personnel du vérificateur général ont également prêté leur concours à des activités de formation en méthodologie de vérification d'optimisation des ressources, dans le cadre de missions à l'étranger commanditées par l'Organisation des Nations unies, la Cour des comptes de Valence, Espagne, l'Agence canadienne de développement international et l'École nationale d'administration publique.

Les ressources informatiques

a. Le plan directeur des systèmes et de l'informatique

13.64 Au cours de l'année, le vérificateur général s'est doté d'un plan directeur des systèmes et de l'informatique dans le but d'encadrer l'implantation et l'exploitation de l'informatique au sein de son organisation. Ce plan définit l'orientation globale à donner aux systèmes et à l'infrastructure informatique en matière d'équipement, de logiciels de base et de réseau de communication. Il présente enfin un plan d'action à court terme et une stratégie d'implantation tenant compte des besoins de l'organisation en matière de planification, de vérification, de recherche, de formation et de gestion administrative.

b. Le réseau de communication

13.65 Le vérificateur général a mis en place un réseau local de communication auquel tous ses équipements bureautiques sont intégrés. Ce réseau permet le partage des ressources physiques et des données ainsi que la communication entre les divers postes de travail situés dans ses bureaux de Québec et de Montréal et dans les locaux des entités vérifiées.

c. La micro-informatique

13.66 Le vérificateur général poursuit l'implantation progressive de la micro-informatique. Elle est utilisée comme outil de gestion interne dans les domaines du traitement de textes, du courrier électronique et des systèmes administratifs et comme outil de travail dans la préparation de plusieurs documents appuyant les résultats des vérifications.

Les ressources humaines

a. La gestion des ressources humaines

13.67 Les fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés selon la Loi sur la fonction publique. Le vérificateur général exerce à leur égard les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme. Il définit, conformément à la Loi sur le vérificateur général, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. Il établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et il détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

13.68 Le vérificateur général se conforme le plus possible aux politiques et orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines.

b. L'effectif

13.69 L'effectif du vérificateur général s'établit à 241 postes permanents, qui se répartissent comme suit:

Cadres supérieurs	30
Professionnels	169
Cadre intermédiaire	1
Techniciens	19
Personnel de bureau	22
Total	**241**

c. Le développement des ressources humaines

13.70 Le programme de formation et de perfectionnement des ressources humaines du vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 mars 1989, a suivi les mêmes orientations de développement que l'année précédente. Ainsi, les activités de formation ont porté principalement sur la vérification d'optimisation des ressources, l'informatique, la vérification informatique, l'échantillonnage statistique et la bureautique.

13.71 Le programme intensif de formation en vérification d'optimisation des ressources a été poursuivi et des membres de notre personnel ont donné les sessions de formation, pour la première fois, sans l'aide de ressources professionnelles externes.

13.72 Au cours de la dernière année, les activités de formation pour l'ensemble du personnel ont représenté 1 617 jours-personnes, soit 156 pour le personnel d'encadrement et 1 461 pour les professionnels et le personnel de soutien, c'est-à-dire une moyenne d'environ sept jours de formation par employé.

d. Les programmes d'égalité en emploi

13.73 Les programmes gouvernementaux d'égalité en emploi visent les groupes suivants: le personnel féminin, les personnes handicapées et les membres des communautés culturelles. Le vérificateur général adhère aux objectifs de ces programmes qui sont de favoriser l'égalité d'accès de ces personnes à des emplois dans la fonction publique et de promouvoir la carrière de celles qui y œuvrent déjà.

13.74 Actuellement, la représentation féminine se situe à 33 % de l'ensemble de l'effectif du vérificateur général, par rapport à 30 % l'an dernier.

13.75 Huit employées bénéficient d'un horaire de travail à temps réduit afin de leur permettre de mieux concilier leur travail professionnel avec leurs responsabilités familiales.

13.76 Sept employées professionnelles participent à un programme de formation en gestion, d'une durée de deux ans, ayant pour objectif d'assurer une relève pour les postes d'encadrement supérieur du vérificateur général. Ce programme comprend une formation théorique en gestion et des stages pratiques où les participantes peuvent exercer leurs qualités de gestionnaire.

13.77 Le vérificateur général emploie quatre membres de communautés culturelles et un employé ayant un handicap physique. Comme pour le personnel féminin, l'objectif est d'augmenter la représentation dans ces deux groupes.

e. La qualité de vie au travail des employés

13.78 Le vérificateur général, comme toute organisation, doit compter sur des employés fiers et satisfaits de leur contribution personnelle à l'atteinte de ses objectifs. La qualité de vie au travail, un des éléments essentiels de la motivation des employés, a été le sujet principal du dernier colloque du personnel d'encadrement supérieur du vérificateur général. Plusieurs mesures favorisant cette qualité de vie au travail des employés comme l'horaire variable, l'évaluation du rendement par attentes signifiées, la formation du personnel, le programme d'aide au personnel de l'organisation, le Comité de santé et de sécurité du travail, sont déjà en place.

13.79 Les participants au colloque se sont penchés plus particulièrement sur la carrière des employés, la reconnaissance de l'effort, les bonnes communications et la participation des employés à la poursuite des objectifs de l'organisation. Des mesures concrètes ont par la suite été entérinées par le Comité de direction du vérificateur général et communiquées à tous les employés de l'organisation.

f. La permutation de personnel avec d'autres organisations

13.80 Pour l'aider dans l'accomplissement de son mandat, le vérificateur général a conclu, conformément au règlement sur la permutation et l'affectation de personnel, des ententes pour l'affectation dans son organisation de trois professionnels relevant de cabinets de la pratique privée, pour des périodes variant de 7 à 16 mois.

g. Le fichier des fournisseurs de services professionnels

13.81 Selon le Règlement sur les contrats de services professionnels conclus par le vérificateur général, celui-ci maintient un fichier de fournisseurs de services professionnels aux

fins d'appels d'offres dans les domaines de la vérification d'optimisation des ressources, de la vérification informatique et de l'actuariat. Les praticiens qui exercent dans un cabinet, seuls ou en société, et qui ont une place d'affaires au Québec, peuvent en tout temps demander leur inscription au fichier.

h. L'utilisation des ressources externes

13.82 Le vérificateur général a recours aux services de ressources externes sur une base contractuelle pour l'aider dans l'accomplissement de son mandat. Ces ressources comprennent des experts en méthodologie et en vérification d'optimisation des ressources et des spécialistes dans les domaines faisant l'objet d'une vérification.

13.83 L'équipe de vérification engagée dans un mandat de vérification d'optimisation des ressources est guidée et appuyée dans son travail par un Comité consultatif. Ce Comité est principalement composé de personnes externes au gouvernement et qui ont des compétences reconnues en vérification, en gestion et dans le domaine d'activités vérifié.

13.84 Le vérificateur général a fait appel, au cours de l'année, aux ressources professionnelles externes suivantes:

Ardouin, Pierre G. Université Laval	Arpin, Gilles CSP Service Conseil en Sécurité et en Prévention
Bélanger, Lucie Raymond, Chabot, Martin, Paré	Bélanger, Marc Université Laval
Bergeron, Dollard Hôpital Laval	Bertrand, Guy Université du Québec
Bissonnette, Sylvie Progestic, conseillers en gestion et en informatique inc.	Boutin, Roland Société Conseil Mercer Limitée
Brodie, Tyrell Lynn Progestic, conseillers en gestion et en informatique inc.	Carrière, Jean CASS Limitée
Charbonneau, Yves Martineau, Provencher & Associés Ltée	Cohen, Maurice Université Concordia
D'Anjou, Bibiane Université de Montréal	Desautels, Denis Caron Bélanger
Desnoyers, Raymond Progestic, conseillers en gestion et en informatique inc.	Dumas, Marcel Actuaire
Egan, Benoit Raymond, Chabot, Martin, Paré & Cie	Fauquier, Tim Destrier Management Consultants Inc.
Fortier, Robert Jacques G. Parent & Associés Inc.	Fréchette, André Université Laval
Gauthier, Yves Poissant Richard Thorne Ernst & Whinney	Gosselin, Roger Université de Montréal
Gour, Pierre Samson Bélair	Guruprasad, Choulgère Gamet Consultants Inc.

Harbour, John Le Groupe Desjardins	Joly, François Raymond, Chabot, Martin, Paré
Labelle, Réal Sefer Inc.	Labonté, Jean Bureau des établissements financiers internationaux de Montréal
Lamonde, Jacques Conseiller en gestion	Larouche, Richard Martineau, Provencher & Associés Ltée
Latulippe, Michel Maheu Noiseux	Legault, Céline Comité de la protection de la jeunesse
Leroux, Michel CSP Service Conseil en Sécurité et en Prévention	Lesage, Michel Les Experts-Conseils Michel Lesage Inc.
Lindsay, Fraser R. Consultant en immeuble, finance et structure organisationnelle	Lizotte, Michel Clinique de médecine industrielle Robert et Lizotte Inc.
Losier, Gaétan La Société Nationale de Fiducie	Malo, Luc Centre de services sociaux du Montréal métropolitain
Martel, Maurice Conseiller en gestion	Martin, Louis Mallette Benoit Boulanger Rondeau & Associés
Millaire, Albert Homme de théâtre	Minguy, Jean-Jacques Directeur général d'hôpital à la retraite
Papion, Claude Claude Papion & Associés Inc.	Paré, Jean Jean Paré & associés
Pastinelli, Jean-Pierre Université du Québec	Pleau, Paul Industrielle Services Techniques
Poirier, Jean-Louis Provigo Distribution Inc.	Poulin, Ronald CSP Service Conseil en Sécurité et en Prévention
Rivard, Jules Jacques G. Parent & Associés Inc.	Robichaud, Jean-Bernard Conseil canadien de développement social
Roch, Serge Y. Roland Carrière & Associés (1989)	Savard, Gabriel Price Waterhouse
St-Cyr, Michel Société-Conseil MSC Inc.	Thauvette, Louis-Paul Centraide Montréal-Métro
Tremblay, Daniel Jacques G. Parent & Associés Inc.	Vaillant, Jeanne d'Arc Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
Vanier, Richard Société de Transport de la Rive Sud de Montréal	Villeneuve, Jacques G. Commission scolaire des Découvreurs

i. L'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

13.85 Conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics (L.R.Q., chapitre P-38.01), un organisme public et toute autre entité assimilée à un

organisme public pour les fins de la loi doit fournir dans son rapport annuel un compte rendu de l'application de la loi dans les lieux qu'il occupe.

13.86 À la suite d'une consultation auprès de l'ensemble des employés sur l'usage du tabac dans les lieux de travail, l'interdiction de fumer a été étendue à tous les locaux occupés par le vérificateur général, sauf dans les salles de repos spécialement aménagées à cette fin.

13.87 Les employés du vérificateur général sont satisfaits de ces mesures qui favorisent une meilleure qualité de vie au travail. La loi a été respectée par tous les employés et aucune infraction n'a été signalée.

j. La gestion du temps des employés

13.88 Afin de favoriser une planification et une gestion efficaces des activités, il est essentiel de connaître le nombre d'heures consacrées à chaque mandat de vérification et aux autres activités afférentes à l'exercice des fonctions des employés du vérificateur général.

13.89 Chaque semaine, les employés enregistrent à l'aide d'un système informatique les heures effectuées et leur répartition par activités et le supérieur atteste de la validité de l'information.

13.90 Divers rapports sur l'emploi du temps des employés sont fournis périodiquement aux gestionnaires, pour faciliter le suivi des opérations et la planification annuelle des activités de l'organisation.

Les ressources financières

a. Les prévisions budgétaires

13.91 Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale conformément à la Loi sur le vérificateur général. Après étude par le Bureau, ces prévisions sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

b. La nomination du vérificateur des livres et comptes du vérificateur général

13.92 Le Bureau de l'Assemblée nationale a nommé le cabinet Choquette, Corriveau, Grenier, comptables agréés, vérificateur des livres et comptes du vérificateur général pour l'année financière 1988-1989. Le rapport du vérificateur est remis au président de l'Assemblée nationale qui le dépose devant l'Assemblée conformément à la Loi sur le vérificateur général.

c. Les dépenses

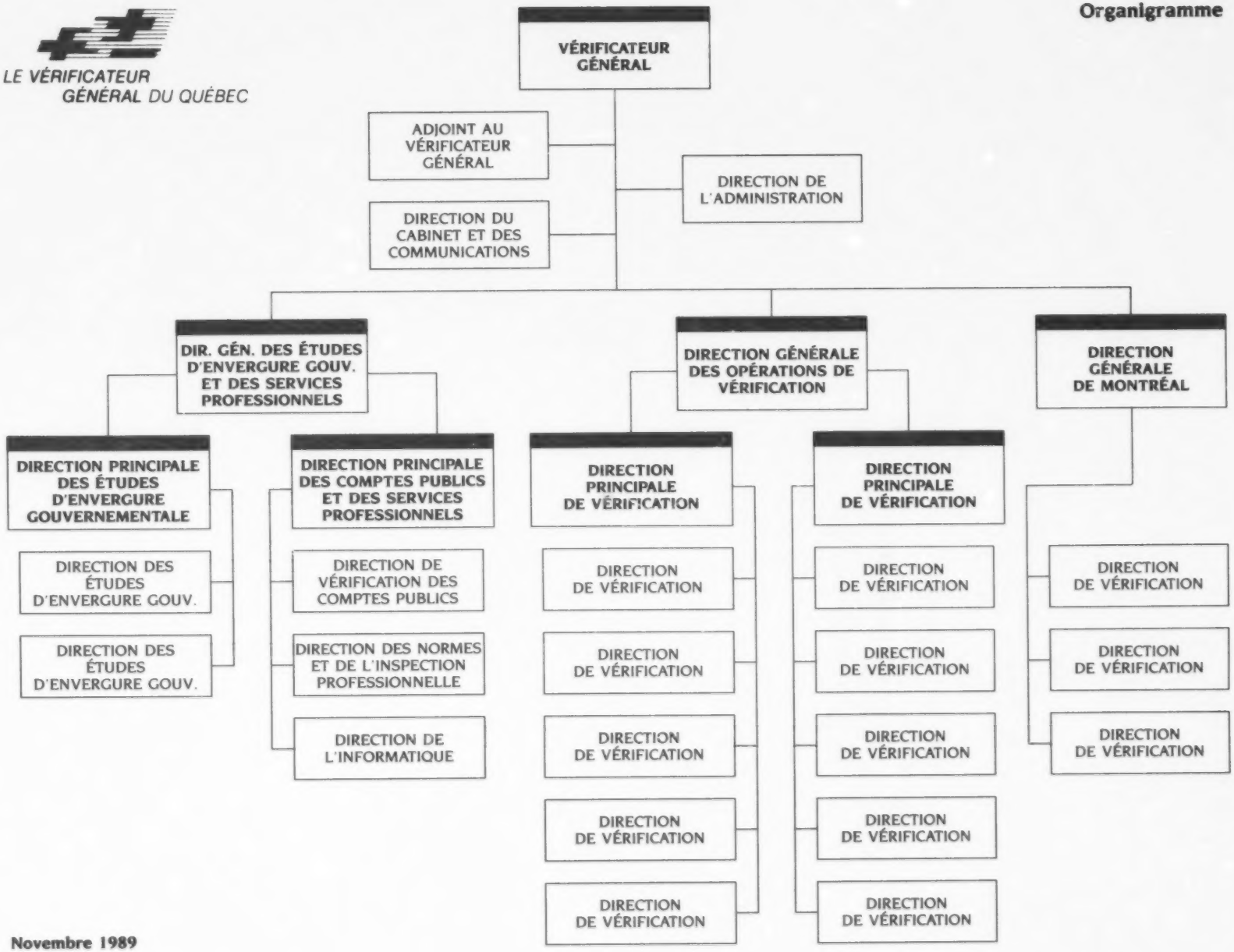
13.93 Les dépenses effectuées pour les activités du vérificateur général au cours des années terminées les 31 mars 1989 et 1988 se répartissent comme suit:

	1989	1988
	(en milliers $)	
Fonctionnement — Personnel		
Traitements	9 110	8 439
Autres rémunérations	238	140
	9 348	**8 579**
Fonctionnement — Autres dépenses		
Communications	435	327
Services	1 489	1 466
Entretien	43	31
Loyers	720[1]	950[1]
Fournitures	162	117
Équipement	55	32
Autres dépenses	3	12
	2 907	**2 935**
	12 255	**11 514**
Capital — Autres dépenses		
Équipement	647	433
Dépenses effectuées	**12 902**	**11 947**
Avances	4	3
Dépenses imputées	**12 906**	**11 950**
Crédits non utilisés	69	97
Crédits votés	**12 975**	**12 046**
Crédits permanents utilisés	**0**	**1**

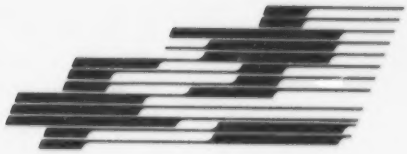
[1] Y compris une partie du coût des améliorations locatives.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Organigramme



Novembre 1989



Annexes

Annexe I

Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01)

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

   Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes:

   1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

   2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

   3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi:

   1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

   2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses

écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le vérificateur général

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III

Vérification et rapports

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par:

1° « économie »: l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience »: la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité »: l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant:

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes:

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard:

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire:

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général:

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel:

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant:

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés:

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure:

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le contrôleur des finances peut conclure, avec le vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au vérificateur général.

68. Le vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.

Annexe II

Objectifs généraux du vérificateur général

L'objet de la Loi sur le vérificateur général est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il fait état de questions importantes découlant de sa vérification et il informe l'Assemblée nationale sur le compte rendu de la gestion des fonds et des biens publics par l'Administration.

Ses objectifs généraux sont les suivants:

1. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu et des organismes publics, de même que des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement dont il effectue la vérification, en vue d'émettre son opinion sur la présentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés, de s'assurer de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et d'évaluer le fonctionnement de systèmes propres à garantir un contrôle adéquat des fonds et autres biens publics.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers et administratifs de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen. Ces déficiences concernent notamment:

   — Le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

   — Le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

   — Le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

   — La comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

   — Le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus.

2. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, auprès des entités dont il effectue la vérification, à l'exception des entreprises du gouvernement, en vue de déterminer le souci d'optimisation des ressources.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes concernant:

   — L'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

   — La mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

3. Effectuer les examens indépendants auprès de toute entreprise du gouvernement dont il effectue la vérification, lorsqu'il le juge approprié et après entente avec son conseil d'administration, des systèmes et procédés mis en œuvre par l'entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

4. Effectuer un examen de tout rapport émis par un vérificateur à qui incombe la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, en vue d'identifier les sujets d'intérêt pour l'Assemblée nationale, s'il en est. Le vérificateur général peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires auprès de l'organisme ou de l'entreprise.

5. Procéder à la vérification des livres et comptes des organisations bénéficiaires relativement à l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement.

6. Communiquer ses constatations et observations de vérification aux gestionnaires des entités vérifiées et aux autorités gouvernementales concernées avec les recommandations qu'il juge appropriées. Ces recommandations indiquent l'objectif à atteindre plutôt que les moyens d'y parvenir.

7. Réviser la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions de dépenses et les Comptes publics qui sont déposés devant l'Assemblée nationale comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

8. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs public et privé et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière, de conformité et d'optimisation des ressources.

9. Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition, s'assurer qu'elle possède la compétence professionnelle et administrative nécessaire à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'administration publique qui lui sont pertinentes.